



**UNIVERSITE DE GAND (BELGIQUE)
FACULTE DE DROIT**



**UNIVERSITE DE LOME (TOGO)
FACULTE DE DROIT**

**LE MODELE CONSTITUTIONNEL DES
ETATS D'AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE
DANS LE CADRE DU RENOUVEAU
CONSTITUTIONNEL : LE CAS DU BENIN, DU
NIGER ET DU TOGO**

THESE
pour le doctorat en droit public

(Elisée)Tikonimbé KOUPOKPA

Directeur de Recherche
Prof. Adama KPODAR
Vice-Doyen de la faculté de droit
Université de Lomé

Promoteur
Prof. Dr. Ludo. M. VENY
Président du Département du droit public
Faculté de droit – Université de Gand

AVERTISSEMENT

« La Faculté de Droit n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Elles doivent être considérées comme propres à leur auteur ».

RESUME

[Les événements sismiques qui ont secoué les systèmes sociaux et politiques de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques (URSS) et les Etats de l'Europe de l'Est dès les années 1989 n'ont pas épargné l'Afrique. En effet, à la faveur de l'effondrement de l'URSS, les contestations internes, appuyées par les pressions extérieures, ont contraint les dictateurs africains, dans le courant des années 1990, à renouer avec le constitutionnalisme libéral, fondé sur la séparation des pouvoirs, le multipartisme politique, la tenue des élections pluralistes et disputées ainsi que la proclamation et la garantie des droits de l'homme et des libertés publiques. Pour prévenir tout retour au monocentrisme présidentiel, la nouvelle élite des années 1990 avait entendu instaurer un exécutif bicéphale, limiter le nombre de mandats présidentiels, renforcer les pouvoirs du Parlement et multiplier les organes de contrepouvoir. Mais après deux décennies de renouveau démocratique, fort est de constater que le bicéphalisme de l'exécutif n'a pas pu atténuer les pouvoirs présidentiels. Au contraire, il a été à l'origine des crises profondes au sommet de l'Etat. Le Parlement ne se comporte pas non plus comme un véritable pouvoir. De même, la limitation du nombre de mandats présidentiels a été supprimée par les révisions constitutionnelles et les organes de contrepouvoir ont brillé par leur inefficacité. Face à ces limites des modèles constitutionnels des années 1990, il s'est avéré nécessaire de les réadapter à l'environnement politique africain. Ainsi, il semble que l'adoption du monocéphalisme de l'exécutif à l'américaine permettrait de réduire des crises au sommet de l'Etat, et la soustraction de la désignation des membres des organes de contrepoids à la compétence du chef de l'Etat ou du Parlement favoriserait leur indépendance. Mais, aucun modèle ne réussirait si les citoyens qu'il est appelé à régir ne sont pas convertis à la cause, aux vertus et aux valeurs de la démocratie ou de l'éthique constitutionnelle.]

DEDICACES

Je dédie ce travail :

- ❖ *A l'Eternel mon Dieu,*
pour ta fidélité et ta grâce infinie ; c'est l'occasion pour moi de t'exprimer publiquement toute ma gratitude et de proclamer ta bonté et ta gloire !
- ❖ *Au feu Professeur Yao Biova VIGNON* qui a prématurément quitté cette terre !
- ❖ *A toi mon père, à toi ma mère,*
pour votre amour et vos nombreux sacrifices consentis pour mon instruction, trouvez ici le fruit de votre sacrifice incommensurable. Que ce travail soit pour vous un motif de satisfaction et d'espoir !
- ❖ *A ma femme Florence,*
pour ta patience, ton soutien moral et spirituel !
- ❖ *A mes frères et sœurs,*
pour votre soutien moral, spirituel et matériel !

REMERCIEMENTS

Nous tenons à exprimer nos sentiments de reconnaissance à tous ceux qui ont, de près ou de loin, contribué à la réalisation de ce travail, en particulier,

- ❖ A notre directeur de thèse, le Professeur **Adama KPODAR**, Vice-Doyen de la Faculté de droit (Université de Lomé), qui a accepté diriger cette thèse et a fait, à notre égard, preuve d'une disponibilité totale et d'une grande patience et rigueur. J'espère qu'il ne regrette pas trop de m'avoir accordé tant de temps. Que ce travail soit le début d'une aventure scientifique très prometteuse ;
- ❖ A notre co-directeur, le Professeur **Ludo M. VENY**, Chef de la section du droit administratif à la Faculté de droit de l'université de Gand : pour son accueil, son hospitalité, sa disponibilité et tous les sacrifices consentis pour la réalisation de ce travail ;
- ❖ Aux **Membres du Jury**, qui, malgré leurs préoccupations multiples, ont accepté venir porter, sur ce travail, une appréciation critique nécessaire à son amélioration ;
- ❖ Au Professeur **Akuété SANTOS**, Doyen de la Faculté de Droit de l'Université de Lomé : pour ses multiples sacrifices consentis pour la rédaction et la réalisation du Projet VLIR dans le cadre duquel cette thèse a été écrite ;
- ❖ Au Professeur **Dodzi KOKOROKO**, Directeur du Centre de droit Public de l'Université de Lomé : pour sa contribution de toute nature à la réalisation de ce travail ;
- ❖ A mon oncle **Sey-Sandah LANTAM-NINSAO** : pour ses conseils, sa disponibilité et tous ses sacrifices consentis pour la réalisation de ce travail ;
- ❖ A mon oncle **Kokou BANINGANTI** : pour son soutien technique, financier et moral ;
- ❖ A **Yvan DEMAESENEIRE**, Secrétaire à la section du droit administratif de la Faculté de Droit de l'université de Gand : pour sa gentillesse, sa disponibilité, son accueil, son aide ;
- ❖ A **Ivo CARLENS, Bengt VERBEECK, Christophe VANDERBEKEN, Nathalie DEVOS**, Enseignants à la Faculté de Droit de l'Université de Gand : pour leur amitié et leur collaboration.

SOMMAIRE

AVERTISSEMENT	2
RESUME	3
DEDICACES	4
REMERCIEMENTS.....	5
SOMMAIRE.....	6
INTRUDUCTION GENERALE.....	9
PREMIERE PARTIE. L'OPTION POUR UN MODELE CONSTITUTIONNEL HYBRIDE	35
TITRE 1. L'AMBITION PARLEMENTAIRE DES MODELES CONSTITUTIONNELS DU RENOUVEAU DEMOCRATIQUE	38
<i>CHAPITRE 1. LA CONTESTATION DU POUVOIR PRESIDENTIEL PAR LE RETABLISSEMENT DU BICEPHALISME DE L'EXECUTIF</i>	<i>41</i>
<i>CHAPITRE 2. UNE VOLONTE DE RENFORCER LA MISSION DE CONTROLE DU PARLEMENT</i>	<i>92</i>
TITRE 2. LA RESISTANCE AU PARLEMENTARISME : LA PERSISTANCE DES MECANISMES DU REGIME PRESIDENTIEL	144
<i>CHAPITRE 1. L'ELECTION DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT : UN FACTEUR DE PRESIDENTIALISATION DU REGIME</i>	<i>146</i>
<i>CHAPITRE 2. DES MOYENS DE GOUVERNEMENT DE TYPE PRESIDENTIEL.....</i>	<i>185</i>
SECONDE PARTIE. LA DETERMINATION D'UN NOUVEAU MODELE CONSTITUTIONNEL	224
TITRE 1. LES DIFFICULTES DES MODELES CONSTITUTIONNELS DES ANNEES 1990 A CONTENIR LE POUVOIR PRESIDENTIEL	227
<i>CHAPITRE 1. LA PERSISTANCE DE LA DOMINATION DES ASSEMBLEES PARLEMENTAIRES PAR LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE</i>	<i>229</i>
<i>CHAPITRE 2. VERS UNE PERENNISATION DU CHEF DE L'ETAT AU POUVOIR EN AFRIQUE</i>	<i>268</i>
TITRE 2. PLAIDOYER POUR UN REGIME PRESIDENTIEL REPENSÉ	318
<i>CHAPITRE 1. UN POUVOIR EXECUTIF MONOCEPHALE REPENSÉ.....</i>	<i>321</i>
<i>CHAPITRE 2. RENFORCER LE STATUT DES ORGANES DE CONTREPOUVOIR.....</i>	<i>348</i>
CONCLUSION GENERALE	399
ANNEXES	408
INDEX.....	418
BIBLIOGRAPHIE	421
TABLES DES MATIERES	438

SIGLES ET ABREVIATIONS

AAI :	Autorités administratives indépendantes
AC :	Afrique contemporaine
ACCPUF :	Actualité des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français
AFC :	Alliance des forces de changement
ARC :	Alliance pour le renouveau civique
ANC :	Alliance nationale pour le changement
ANDP :	Alliance nigérienne pour la démocratie et le progrès
CAR :	Comité d'action pour le renouveau
CDPA :	Convention démocratique des peuples africains
CDS :	Convention démocratique et sociale
CEDEAO :	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest
CENI :	Commission électorale nationale indépendante
CFN :	Convention des Forces Nouvelles
CNDH :	Commission nationale des droits de l'homme
CPP :	Convention des Peuples Panafricain
CSC	Conseil supérieur de la communication
CSM :	Conseil supérieur de la magistrature
FARD :	Front d'action pour le renouveau, la démocratie et le développement
JA :	Jeune Afrique
HAAC :	Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication
HCR :	Haut Conseil de la République
LGDJ :	Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
MOCEP	Mouvement des Croyants pour l'Egalité et la Paix
MNSD :	Mouvement national pour la société de développement
NCC :	Notre cause commune
ONU	Organisation des nations unies
OUA :	organisation de L'unité africaine
PDR :	Parti Démocratique et Républicain

PND :	Parti des nationalistes dahoméens
PNDS :	Parti nigérien pour la démocratie sociale
PPN/RDA :	Parti progressiste nigérien-Rassemblement démocratique africain
PS :	Parti du salut
PSR :	Parti Socialiste pour le Renouveau
RDL :	Rassemblement des démocrates libéraux
RB :	Renaissance du Bénin
RDD :	Rassemblement démocratique dahoméen
RDP :	Revue de Droit Public
RGDIP :	Revue Générale de Droit international Public
RFDC :	Revue française de droit constitutionnel
RPJIC :	Revue politique et juridique : indépendance et coopération (devenue depuis 2003, RJP des Etats francophones)
RPT :	Rassemblement du Peuple Togolais
RSDD :	Rassemblement pour le Soutien de la Démocratie et du Développement
UA :	Union africain
UDD :	Union démocratique dahoméen
UDES :	Union démocratique pour le développement économique et social
UDPS	Union pour la Démocratie et le Progrès Social
UE :	Union Européenne
UEMOA :	Union économique et monétaire ouest africaine
UFC :	Union des Forces du Changement
UJD :	Union pour la Justice et la Démocratie
UTD :	Union Togolaise pour la Démocratie
URSS :	Union des Républiques socialistes soviétiques

INTRODUCTION GENERALE

« A l'évidence l'Afrique cherche. L'Etat cherche ses institutions, la démocratie son expression, la justice son éthique, la société ses valeurs, l'économie sa croissance ; le peuple, lui, cherche sa survie »¹. Ce constat, fort saisissant, met à jour les difficultés des Etats africains à trouver des institutions adaptées à leur environnement politique, car dit-on souvent que depuis son indépendance l'Afrique « adopte, remet en cause, suspend, abroge, puis renouvelle la constitution ; elle cherche sa voie... »². Après environ une vingtaine d'années d'expérience du pouvoir autoritaire, souvent de facto, pouvait-on penser, dès les années 1990, que les Etats africains ont enfin trouvé leurs institutions ? L'interrogation s'impose puisque jusqu'à cette date, l'Afrique a connu un constitutionnalisme très mouvementé. Les Etats africains ont expérimenté presque tous les régimes et systèmes politiques : pluralistes, monolithiques, libéraux, socialistes, parlementaires ou présidentiels. Dès lors, le constitutionnalisme africain fut marqué par une instabilité constitutionnelle due à la fois à de fréquentes révisions constitutionnelles et à une succession effrénée de constitutions³. Le constitutionnalisme africain a été alors taxé de manque d'imagination ou d'originalité, du suivisme ou du servilisme, bref du mimétisme⁴. Cependant, malgré cette instabilité certaine, ces hésitations, ces critiques, ces insuffisances, des déceptions éprouvées ça et là, nous trouvons avec le Professeur Pierre-François GONIDEC que « les constitutions africaines méritent d'être étudiées en elles-mêmes »⁵. C'est pourquoi, en dépit de cette valse-hésitation constitutionnelle, la doctrine est parvenue à retracer le mouvement constitutionnel africain amorcé depuis les années d'indépendance jusqu'à nos jours. Après avoir relaté ce mouvement

¹ Jean-Jacques **RAYNAL**, « Le renouveau démocratique béninois : modèle ou mirage », *Afrique contemporaine*, n° 160, 1991, p. 25.

² Maurice Ahanhanzo **GLELE**, cité par Koffi **AHADZI**, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », *La revue du CERDIP*, volume 1, N° 2, Juillet-décembre 2002, p. 35.

³ Par exemple, entre 1959 et 1972, le Bénin a connu 7 constitutions, et le Congo 9 de 1959 à 1984 ; cf. Pierre-François **GONIDEC**, « A quoi servent les constitutions africaines ? Réflexion sur le constitutionnalisme africain », *RJPIC*, 1988, p. 850.

⁴ Cf. Pierre-François **GONIDEC**, « A quoi servent les constitutions africaines ? Réflexion sur le constitutionnalisme africain », op. cit., p. 850. ; Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, « Les nouvelles constitutions africaines et le mimétisme », in Dominique **DARBON** et Jean du **BOIS de GAUDUSSON** (dir), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, pp. 309-316.

⁵ Pierre-François **GONIDEC**, « A quoi servent les constitutions africaines ? Réflexion sur le constitutionnalisme africain », op. cit. p. 851.

constitutionnel, il ne sera pas sans intérêt d'exposer tour à tour l'objet, la problématique et l'intérêt de la présente étude avant de proposer une hypothèse de travail.

I – Le mouvement constitutionnel africain

Les Etats africains embrassèrent véritablement le phénomène constitutionnel à leur accession à la souveraineté internationale à partir des années 1960. Les auteurs distinguent trois grandes périodes du mouvement constitutionnel de l'Afrique noire indépendante⁶. La première période du mouvement constitutionnel africain, qui débute autour des années 1958 et court jusqu'aux années 1965, se subdivise en deux phases⁷. En effet, lors de la première phase (1958-1961), les anciennes colonies adoptèrent les constitutions qui étaient censées à la fois préparer leur accession à l'indépendance et régir les nouveaux Etats. Ainsi, les Etats africains accédèrent à l'indépendance avec des nouvelles constitutions. Deux traits caractérisaient les constitutions de cette première phase : d'une part, c'étaient des constitutions octroyées, car les constitutions des colonies britanniques étaient élaborées par le Parlement métropolitain, tandis que celles des colonies françaises étaient adoptées par les Assemblées législatives locales en application de la constitution française de 1958⁸ ; d'autre part, c'étaient des constitutions d'inspiration parlementaire, conformément au modèle constitutionnel français ou

⁶ Cf. Koffi **AHADZI**, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », op. cit., pp. 35-38. Le Professeur Pierre-François **GONIDEC**, quant à lui, présente une vue générale du constitutionnalisme en Afrique en distinguant le constitutionnalisme précolonial, le constitutionnalisme colonial et le constitutionnalisme postcolonial. Selon lui, le constitutionnalisme précolonial reposait sur l'existence d'une constitution, le plus souvent non écrite, destinée à légitimer le pouvoir établi et à éviter que le pouvoir ne soit tyrannique. Quant au constitutionnalisme colonial, il se caractérise dans les pays d'Afrique anglophone par l'octroi par la métropole des constitutions revêtues par la signature du monarque britannique. Dans le système français, le principe d'unité du territoire et d'unité de l'Etat entraînait donc l'unité de constitution. Mais la domination coloniale excluait que les autochtones puissent bénéficier des conséquences attachées au constitutionnalisme classique appliqué en métropole : liberté politique et libertés individuelles. Le colonialisme postcolonial se caractérise, en règle générale, par l'héritage du constitutionnalisme classique tel qu'il est entendu en Europe ; voir Pierre-François **GONIDEC**, « Constitutionnalismes africains », *RJPIC*, 1996, n°1, pp. 23-33.

⁷ Cf. Koffi **AHADZI**, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », op. cit., p. 35.

⁸ Gérard **CONAC**, « Les processus de démocratisation en Afrique », in Gérard **CONAC** (dir), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, Paris, 1993, p. 12.

britannique⁹. Comment en irait-il autrement d'autant plus qu'au nom de l'égalité fictive des Etats, l'organisation constitutionnelle métropolitaine était perçue par l'élite africaine des années 1960, formée en Europe, à la fois comme un modèle à suivre et un idéal à atteindre¹⁰. Il faut donc observer que « *les nouveaux Etats d'Afrique subsaharienne qui accèdent à l'indépendance dans les années soixante ont préparé leur émancipation dans le moule du parlementarisme* »¹¹. Mais très tôt, le modèle parlementaire allait paraître aux yeux des artisans de la décolonisation des années 1960 non plus comme un modèle mais plutôt un mirage. C'est pourquoi, lors de la deuxième phase (1961-1965), ces constitutions d'inspiration parlementaire allaient être remplacées par des constitutions d'inspiration présidentielle¹². Certains ont pu dire que l'abandon du parlementarisme au profit du modèle présidentiel apparaissait « *comme le symbole de l'Afrique indépendante* »¹³. Cependant, à notre avis, ce n'est pas l'adoption d'une constitution de type présidentiel qui illustre l'indépendance des Etats africains, mais au contraire l'évolution constitutionnelle elle-même. Une telle évolution montrait à suffisance que le régime parlementaire était imposé aux nouveaux chefs d'Etat africains et que ceux-ci voulaient s'affranchir de la tutelle des puissances coloniales. C'est dans ce sens que l'ex-Président ghanéen, Nkrumah, précisait trois ans après l'indépendance de son pays que « *nous ne pouvons continuer à être gouvernés par une constitution qui nous a été imposée par une puissance étrangère* »¹⁴. Des arguments liés à l'impératif de la stabilité et de l'efficacité gouvernementales ont été avancés pour justifier l'adoption des constitutions d'inspiration présidentielle¹⁵. Mais la raison profonde qui avait conduit les

⁹ Cf. Koffi **AHADZI**, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », op. cit., p. 35.

¹⁰ Cf. Pierre-François **GONIDE**C, « Constitutionnalismes africains », op. cit., p. 35.

¹¹ Gérard **CONAC**, « Les processus de démocratisation en Afrique », in Gérard **CONAC** (dir), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, Paris, 1993, p. 12.

¹² Cf. Koffi **AHADZI**, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », op. cit., p. 35 ; Louis **DUBOIS**, « Le régime présidentiel dans les nouvelles constitutions des Etats africains d'expression française », *Penant* 1962, p. 221 ; Dmitri Georges **LAVROFF**, *Les systèmes constitutionnels en Afrique noire : les Etats francophones*, Pédone, Paris, 1976, pp. 21-24.

¹³ Louis **DUBOIS**, « Le régime présidentiel dans les nouvelles constitutions des Etats africains d'expression française », op. cit., p. 221.

¹⁴ Cité par Pierre-François **GONIDE**C, « Constitutionnalismes africains », op. cit., p. 36.

¹⁵ Le premier Président du Congo Brazzaville, Fulbert Youlou (1959-1963) pouvait affirmer le 23 février 1963 que « *c'est aux impératifs vitaux de l'efficacité que nous avons voulu adapter nos institutions* » ; voir Louis **DUBOIS**, op. cit. p. 221.

chefs nationalistes à opter pour cette dernière organisation des pouvoirs publics était sans doute le renforcement de leur pouvoir afin de faire face à des pressions ou à des critiques qu'ils commençaient à subir. Pour accroître davantage leur pouvoir, les chefs d'Etat africains ne s'étaient pas contentés de reproduire le régime présidentiel tel que défini par la constitution américaine de 1787. Ils avaient aussi pris soin d'emprunter au régime parlementaire tous les mécanismes qui étaient de nature à renforcer leurs pouvoirs : initiative des lois, droit de dissolution non assorti de responsabilité politique présidentielle etc.¹⁶. Ainsi, on convient que « *la constitution ne gardait que l'ossature du régime présidentiel : elle en détruisait toute la substance, le système de poids et contrepoids (checks and balances). Il n'y avait pas de pouvoir susceptible d'arrêter le pouvoir du Président* »¹⁷. Toutefois, il faut préciser que cette première période du constitutionnalisme africain reposait sur les principes fondamentaux du constitutionnalisme libéral¹⁸, notamment la séparation des pouvoirs, l'organisation périodique des élections pluralistes, la garantie des droits de l'homme et des libertés publiques¹⁹ etc.

A cette première période du constitutionnalisme africain succéda une seconde (1964-65 à 1990)²⁰, marquée par une instabilité politique chronique suite à des coups et tentatives de coups d'Etat militaires récurrents²¹, bref, par « *une perversion du constitutionnalisme* »²² libéral. Même à certains moments, quelques Etats africains avaient décidé de renoncer au constitutionnalisme²³. Le Bénin se passa de la

¹⁶ Cf. Koffi **AHADZI**, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », op. cit., p. 36 ; Louis **DUBOIS**, « Le régime présidentiel dans les nouvelles constitutions des Etats africains d'expression française », op. cit., p. 233.

¹⁷ Louis **DUBOIS**, « Le régime présidentiel dans les nouvelles constitutions des Etats africains d'expression française », op. cit., p. 233.

¹⁸ Considéré comme un moyen de limiter le pouvoir des gouvernants, « *le constitutionnalisme désigne le mouvement qui est apparu au siècle des lumières et qui s'est efforcé, d'ailleurs avec succès de substituer aux coutumes existantes souvent vagues et imprécises et qui laissaient de très grandes possibilités d'action discrétionnaire aux souverains des constitutions conçues comme devant limiter l'absolutisme et parfois le despotisme des pouvoirs monarchiques* », cf. Pierre **PACTET** et Ferdinand **MELIN-SOUCRAMANIEN**, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2010, p. 59.

¹⁹ Cf. Koffi **AHADZI**, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », op. cit., p. 36.

²⁰ Idem.

²¹ Par exemple, de 1960 à 1990, le Bénin a connu six coups d'Etat militaires (1963, 1965, 1967, 1969 et 1972), le Niger un (en 1974) et le Togo deux (1963 et 1967).

²² Cf. Pierre-François **GONIDEK**, « Constitutionnalismes africains », op. cit., p. 36.

²³ Idem, p. 37.

constitution de 1968 à 1977, le Togo de 1967 à 1979 et le Niger de 1974 à 1989²⁴. Au cours de cette seconde période, les Etats africains allaient renoncer au pluralisme politique, considéré comme l'essence même du constitutionnalisme, et ériger le monolithisme politique de droit ou de fait comme système de Gouvernement²⁵. Ainsi, « *moins d'une décennie après les indépendances proclamées en 1960, le dénominateur commun des Etats africains, qu'ils se réclament du modèle capitaliste ou communiste, sera le monolithisme, c'est-à-dire, un parti unique, gardien du dogme, pourfendeur des hérétiques, instruments de domination et de contrôle du jeu politique par le chef de l'Etat, incarnation du pouvoir politique dont il est à la fois le titulaire, l'interprète et l'acteur* »²⁶. Le passage du pluralisme politique au monolithisme trouvait sa justification, d'une part, dans l'adoption, par certains Etats africains, du marxisme-léninisme²⁷ comme idéologie d'Etat et, d'autre part, dans une approche

²⁴ Pour le Bénin, confère Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, Gérard **CONAC** et Christine **DESOUCHES**, *Les constitutions africaines publiées en langue française*, Tome 1, Bruylant, Bruxelles, La documentation française, Paris, 1997, Tome 2, pp. 44-45 ; pour le Niger et le Togo, lire également Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, Gérard **CONAC** et Christine **DESOUCHES**, *Les constitutions africaines publiées en langue française*, Tome 2, Bruylant, Bruxelles, La documentation française, Paris, 1997, pp. 154-155 (Niger) et 371-372 (Togo).

²⁵ Cf. Gérard **CONAC**, « Les processus de démocratisation en Afrique », in Gérard **CONAC** (dir), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, op. cit., p. 13 ; Dmitri Georges **LAVROFF**, *Les systèmes constitutionnels en Afrique noire : les Etats francophones*, op. cit., pp. 73-78 ; Théodore **HOLO**, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les constitutions du renouveau démocratique dans les Etats de l'espace francophone africain : régimes juridiques et systèmes politiques », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n°16, année 2006, p. 17.

²⁶ Théodore **HOLO**, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les constitutions du renouveau démocratique dans les Etats de l'espace francophone africain : régimes juridiques et systèmes politiques », op. cit., p. 17.

²⁷ Fondée par Lénine, la théorie marxiste-léniniste s'inspire du marxisme de Karl Marx. Selon la doctrine marxiste, l'Etat est un instrument au service des classes exploiteuses en vue de maintenir leur domination. Il est un instrument d'oppression et rien que cela. Mais, alors que Karl Marx prône le dépérissement de l'Etat au moyen de la suppression de la propriété privée des instruments de production, Lénine défend le renforcement temporaire de l'Etat. Selon le marxisme-léninisme, l'Etat doit rester un instrument d'oppression, mais seulement il mettra son oppression au service de son nouveau maître, le prolétariat, et l'exercera contre les anciennes classes exploiteuses jusqu'à la disparition complète de celles-ci. Mais comme le prolétariat est encore trop inculte politiquement et trop soumis à l'idéologie des anciennes classes exploiteuses pour conduire la société à l'édification du communisme, il doit être guidé dans son action par le *Parti communiste, l'avant-garde organisée de la classe ouvrière et de la paysannerie laborieuse*. Selon la doctrine marxiste-léniniste, le Parti communiste doit rester le parti unique, car si les antagonismes sociaux n'ont pas encore disparu, c'est au parti communiste qu'il appartient d'exercer la dictature du prolétariat. S'ils ont disparu et qu'il n'existe plus qu'une seule classe, celle des travailleurs, toute solution pluraliste est encore à rejeter et seul peut subsister le parti ayant en charge l'intérêt de ces travailleurs. Dans cette logique, toutes les tendances minoritaires n'ont pas le droit de s'organiser sous peine d'être accusées de fractionnisme et d'atteinte à l'unité du Parti communiste ; voir Bernard **CHANTEBOUT**, *Droit constitutionnel*, 27^e édition, Sirey, Paris, 2010, pp. 256-260 ; Pierre **PACTET** et Ferdinand **MELIN-**

développementaliste²⁸. La doctrine marxiste-léniniste, qui prône une conception révolutionnaire du pouvoir, est par essence incompatible avec le pluralisme politique. Quant à la théorie développementaliste, elle n'était pas non plus favorable au multipartisme politique, car, pour les chefs d'Etat africains, la construction de l'Etat-Nation et la promotion de son développement, dans les sociétés multi-ethniques, devrait passer par l'adoption d'un parti unique. Ce dernier devrait être à la fois un facteur d'unité nationale et de développement économique. Comme le résume Robert DOSSOU, « *d'une part, il fallait construire l'Etat-Nation et établir l'unité nationale ; pour cela il fallait un parti unique. D'autre part, il fallait développer économiquement le pays* »²⁹. Ainsi, il n'était pas question de livrer les jeunes Nations encore à construire et à développer économiquement à des luttes intestines entre majorité et opposition³⁰.

Mais, jusqu'aux années 1990, force est de constater que le parti unique n'était pas arrivé ni à construire la Nation ni à promouvoir le développement économique. Au contraire, il a favorisé la culture du culte de la personnalité, de la dictature, de la personnalisation et la patrimonialisation du pouvoir, de la domination des pouvoirs législatif et judiciaire par le chef de l'Etat, de la corruption, de la gabegie, de la violation massive des droits de l'homme³¹ ; bref, l'on assistait à la construction « *des systèmes à la fois monocratiques et autocratiques* »³² ou « *du monocentrisme présidentiel* »³³. Grâce aux élections d'adhésion ou sans choix qui caractérisent le monolithisme

SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, op. cit. pp. 144-147 ; Philippe **ARDANT** et Bertrand **MATHIEU**, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 22^e édition, L.G.D.J., 2010, pp. 347-348.

²⁸ Cf. Gérard **CONAC**, « Les processus de démocratisation en Afrique », in Gérard **CONAC** (dir), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, op. cit., p. 13.

²⁹ Robert **DOSSOU**, « Revitalisation de la vie politique en Afrique », in Jean-Pierre **VETTOVAGLIA**, Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, Albert **BOURGI**, Christine **DESOUCHES**, Joseph **MAÏLA**, Hugo **SADA** et André **SALIFOU**, *Prévention des crises et promotion de la paix : démocratie et élections dans l'espace francophone*, Volume II, Bruylant, Bruxelles, 2010, p. 142.

³⁰ Gérard **CONAC**, « Les processus de démocratisation en Afrique », in Gérard **CONAC** (dir), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, op. cit., p. 13.

³¹ Cf. Gérard **CONAC**, « Les processus de démocratisation en Afrique », in Gérard **CONAC** (dir), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, op. cit., p. 16 ; Cf. Koffi **AHADZI**, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », op. cit., p. 37 ;

³² Pierre-François **GONIDEK**, « Constitutionnalismes africains », op. cit., p. 37 ; Théodore **HOLO**, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les constitutions du renouveau démocratique dans les Etats de l'espace francophone africain : régimes juridiques et systèmes politiques », op. cit., p. 17.

³³ Gérard **CONAC**, « Les processus de démocratisation en Afrique », in Gérard **CONAC** (dir), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, op. cit., p. 16.

politique, le chef de l'Etat était assuré d'une présidence à vie, car l'opposition n'avait pas droit de cité. Dans ces conditions, seuls les coups d'Etat militaires pouvaient entraîner l'alternance politique au sommet de l'Etat³⁴. D'ailleurs, il faut reconnaître que, jusqu'aux années 1989, l'environnement international était largement favorable au monolithisme politique, à la dictature ou au pouvoir personnel en Afrique. A la faveur de la guerre froide, les principes fondamentaux du constitutionnalisme libéral, notamment le pluralisme politique, le respect des droits de l'homme et des libertés publiques, étaient sacrifiés sur l'autel des intérêts géopolitiques. Ainsi, c'est le peuple africain qui payait le plus lourd tribut à cette atmosphère internationale, car les puissances occidentales n'hésitaient pas à entrer en contradiction avec leur propre conception du pouvoir en soutenant ou en tolérant des régimes autoritaires favorables à l'économie libérale³⁵. C'est dans ce sens que le Professeur Koffi AHADZI écrit que « *le contexte international dominé par la guerre froide a contribué à la consolidation de ces régimes car chaque bloc, Est ou Ouest, chérissait et protégeait ses bons et loyaux dictateurs africains...* »³⁶. Et la déclaration de l'ex-Président américain KENNEDY, à propos des chefs d'Etat africains connus pour leur autoritarisme, est fort illustrative : « *Je sais qu'il est un salaud. Mais il est mon salaud. Il n'est pas le salaud de Moscou* »³⁷.

Mais dès les années 1989, l'environnement politique international allait changer. En effet, la chute du mur de Berlin et l'effondrement de l'URSS³⁸ devraient permettre aux puissances occidentales et aux bailleurs de fonds de se réconcilier avec leur conscience idéologique et de moraliser, autant que faire se peut, la vie politique internationale. Dès lors que l'URSS ne constituait plus un danger pour les Etats capitalistes, ces derniers n'entendaient plus entrer en rébellion avec leur propre conception libérale du pouvoir. Ils ont alors lâché les chefs d'Etat africains qui étaient à la tête des régimes autoritaires et autocratiques en les poussant à faire des réformes

³⁴ Gérard CONAC, « Les processus de démocratisation en Afrique », in Gérard CONAC (dir), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, op. cit., p. 16.

³⁵ Cf. Pierre-François GONIDE, « Constitutionnalismes africains », op. cit., pp. 38-39.

³⁶ Koffi AHADZI, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », op. cit., p. 37.

³⁷ Cité par Pierre-François GONIDE, « Démocratie et développement en Afrique : perspectives internationales et nationales », *Afrique 2000, Revue africaine de politique internationale*, Trimestre n°14 : juillet-août-septembre 1993, pp. 51-51.

³⁸ Union des Républiques Socialistes Soviétiques.

inspirées du constitutionnalisme libéral³⁹. Pour mettre une pression sur eux, en faveur des réformes démocratiques des régimes politiques, les puissances occidentales et les bailleurs de fonds avaient commencé à lier toute aide au développement ou toute coopération avec les Etats africains à l'effort de démocratisation. Dans son fameux discours de la Baule de juin 1990⁴⁰, l'ex-Président français, François MITTERRAND, déclarait que « *l'aide française sera plus tiède envers les régimes autoritaires* » et « *plus enthousiaste envers ceux qui franchissent le pas vers la démocratie* »⁴¹. Ces pressions internationales étaient venues appuyer les revendications internes en faveur de la libéralisation des régimes africains. C'est donc ce double environnement international et interne⁴² qui a contraint les chefs d'Etat africains à engager le processus de démocratisation de leur régime qui s'est fait selon deux modalités différentes : la voie des conférences nationales⁴³ et celle des réformes constitutionnelles. Dans nos pays d'étude, c'est-à-dire le Bénin, le Togo, le Niger, le processus de démocratisation a été mené au moyen des conférences nationales⁴⁴ qui étaient chargées, selon Jean-Jacques

³⁹ Cf. Koffi **AHADZI**, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », op. cit., p. 37 ; Théodore **HOLO**, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les constitutions du renouveau démocratique dans les Etats de l'espace francophone africain : régimes juridiques et systèmes politiques », op. cit., p. 18.

⁴⁰ **BERRAMDANE** Abdelkhaleq, « Le discours de la Baule et la politique africaine de la France », *RJPIC*, 1999, pp. 247-268 ;

⁴¹ Cité par Pierre-François **GONIDEC**, « Démocratie et développement en Afrique : perspectives internationales et nationales », op. cit., p. 52.

⁴² Les causes du renouveau constitutionnel en Afrique Noire sont de deux ordres : les causes internes et les causes externes. En ce qui concerne les facteurs internes, il faut souligner que c'est l'autoritarisme et la crise économique qui ont déclenché et entretenu des agitations populaires sans précédent, dans les Etats africains indépendants, en faveur des changements des systèmes politiques. Quant aux facteurs externes, ils se traduisent par les exigences et les pressions des grandes puissances et des institutions de Breton Wood en faveur de changement de systèmes politiques en Afrique. Ces pressions internationales sont donc intervenues pour conforter les aspirations démocratiques, voir légitimer des revendications internes qui étaient considérées jusque là comme un trouble à l'ordre public ou une atteinte à la sûreté de l'Etat.

⁴³ Selon le Professeur Koffi **AHADZI**, « *la conférence nationale peut se définir comme un forum réunissant toutes les forces vives de la Nation (syndicats, associations diverses, forces traditionnelles...) autour des représentants du pouvoir d'Etat aux fins de débattre des problèmes politiques, économiques et sociaux qui se posent à la communauté en vue d'y apporter des solutions. Selon que celle-ci a une portée obligatoire ou indicative vis-à-vis du régime en place, la conférence est dite souveraine ou non souveraine* » ; Koffi **AHADZI**, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain », op. cit. p. 37, note 11.

⁴⁴ La première conférence nationale s'est réunie au Bénin du 19 au 28 février 1990. Elle a ensuite été organisée au Gabon (mars-avril 1990), au Congo (février-juin 1991), au Niger (juillet-novembre 1991), au Mali (juillet-août 1991), au Togo (juillet-août 1991), au Zaïre (décembre 1991-décembre 1992) au Tchad (janvier-avril 1993) ; cf. Jean-Jacques **RAYNAL**, « Conférence nationale, Etat de droit et démocratie. Quelques réflexions à propos d'une occasion manquée », in Dominique

RAYNAL, de célébrer « *la grand-messe qui allait délivrer l'onction démocratique* »⁴⁵. Dans d'autres pays, tels que la Côte d'Ivoire, le Sénégal, la Guinée Conakry, le Ghana, le Nigeria, etc., le processus de démocratisation a été conduit par les chefs d'Etat en place par la voie de modification des textes constitutionnels⁴⁶. Dès les années 1990, l'Afrique allait de nouveau renouer avec le constitutionnalisme libéral, fondé sur la séparation des pouvoirs, le multipartisme politique⁴⁷, la démocratie, la protection juridictionnelle des droits fondamentaux reconnus aux individus, la compétition électorale : c'est l'ère de la troisième vague du constitutionnalisme africain⁴⁸.

L'idée centrale qui sous-tendait ce nouveau constitutionnel était la même dans la quasi-totalité des Etats d'Afrique noire francophone : mettre fin au monolithisme politique, au pouvoir personnel, à la dictature, à l'autoritarisme, à la violation massive des droits de l'homme ... Dans la pensée des acteurs du nouveau constitutionnel, « *il ne s'agissait pas seulement de réformer le régime, mais de le changer. Non seulement la conférence nationale entendait mettre un terme au pouvoir autocratique et à l'arbitraire, mais encore elle visait à instaurer l'Etat de droit et la démocratie* »⁴⁹. L'esprit révolutionnaire prédominait nettement dans ces Etats durement éprouvés par des régimes de fait, soigneusement habillés par un constitutionnalisme émasculé, purement publicitaire. Aussi, était-il unanimement accepté que c'est la constitution qui devait servir de moyen à atteindre ces nobles objectifs. Elle devait être un rempart et un

DARBON et Jean du BOIS de GAUDUSSON (dir), op. cit. p. 157, note 1 ; Maurice KAMTO, « Les conférences nationales africaines ou la création révolutionnaire des constitutions », in Dominique DARBON et Jean du BOIS de GAUDUSSON (dir), op. cit. pp. 180-182.

⁴⁵ Jean-Jacques RAYNAL, « Conférence nationale, Etat de droit et démocratie. Quelques réflexions à propos d'une occasion manquée », op. cit. p. 158.

⁴⁶ Cf. Koffi AHADZI, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain », op. cit. p. 37.

⁴⁷ Cf. Badroum MOUDDOUR, « La fin d'un mythe : l'avènement du multipartisme en Afrique », *RJPIC*, 1992, pp. 1 et s.

⁴⁸ Pour avoir une vue générale sur le nouveau constitutionnel africain, confère entre autres, Gérard CONAC (dir), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, Paris, 1993 ; Henry ROUSSILLON (dir), *Les nouvelles constitutions africaines : la transition démocratique*, Presse de l'Institut d'études politiques de Toulouse, 1995 ; Jean du BOIS de GAUDUSSON, Gérard CONAC et Christine DESOUCHES, *Les constitutions africaines publiées en langue française*, tomes 1 et 2, Bruylant, Bruxelles, La documentation française, Paris, 1997 ; André CABANIS et Michel Louis MARTIN, *Les constitutions d'Afrique francophone. Evolutions récentes*, Karthala, Paris, 1999 ; Klaas van WALRAVEN, Céline THIRIOT, *Démocratisation en Afrique au sud du Sahara : transitions et virage, un bilan de littérature (1995-1996)*, Centre d'étude d'Afrique Noire, Pessac Cedex, 1997 ; André CABANIS et Michel Louis MARTIN, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Academia-Bruylant, Louvain-la-Neuve, 2010.

⁴⁹ Jean-Jacques RAYNAL, « Conférence nationale, Etat de droit et démocratie. Quelques réflexions à propos d'une occasion manquée », op. cit., p. 158.

instrument de redéfinition du statut du chef d'Etat africain en encadrant et limitant ses pouvoirs. A cet effet, le choix du régime politique s'avère primordial. Face aux revendications internes et aux exigences des bailleurs de fonds en faveur de l'instauration des régimes plus respectueux des droits de l'homme que par le passé, le nouveau constituant africain a répondu en optant pour la démocratie libérale⁵⁰. Cependant une question n'avait pas particulièrement retenu l'attention des bailleurs de fonds et des acteurs des pressions internes, la question du choix entre le régime parlementaire, le régime présidentiel ou le régime d'assemblée. C'est cette question qui fera l'objet de la présente étude.

II – Objet de l'étude

Réfléchir sur le modèle constitutionnel des Etats d'Afrique noire francophone dans le cadre du renouveau constitutionnel revient à analyser et à déterminer la nature des régimes et systèmes politiques adoptés par ces pays dès les années 1990. Il conviendra d'abord de cerner le sens de ces deux concepts (A) avant d'essayer de justifier le choix de nos pays d'étude (B).

A – La notion du régime politique et du système politique

Entendue généralement comme « *le mode de Gouvernement auquel est soumis un pays* »⁵¹, la notion de régime politique renvoie à une réalité complexe à cerner. Selon Georges BURDEAU, le régime politique peut être légitimement assimilé à l'étude des formes constitutionnelles, des règles d'organisation et de fonctionnement des pouvoirs publics⁵². Ainsi, en distinguant « *les divers procédés selon lesquels sont désignés les gouvernants, en comparant les compétences dont ils sont investis, en classant les différentes manières selon lesquelles ils remplissent leur fonction, on pourrait rendre*

⁵⁰ Fondée sur la liberté individuelle et l'égalité juridique, la démocratie libérale implique le suffrage universel, le pluralisme politique, la neutralité économique et sociale de l'Etat qui garantit simplement l'exercice des libertés publiques et politiques.

⁵¹ Olivier DUHAMEL Yves MENY, *Dictionnaire Constitutionnel*, PUF 1992, p. 887.

⁵² Cf. Georges BURDEAU, *Traité de Sciences Politiques, les régimes politiques*, 2^e édition, tome V, L.G.D.J, Paris, 1970 p. 2-14.

compte des particularités de chaque forme gouvernementale et en dégager un schéma théorique susceptible de servir de base à une classification des régimes »⁵³. Mais il faut convenir volontiers que la notion du régime politique ne saurait être réductible à la description des formes gouvernementales, elle doit aussi prendre nécessairement en compte la philosophie sociale, c'est-à-dire « la manière dont la doctrine gouvernementale conçoit la valeur et le rôle de l'individu, l'orientation qu'elle tend à donner aux relations sociales, les fins qu'elle assigne aux activités individuelles.... »⁵⁴.

Ces deux visions du phénomène, loin de s'exclure se complètent plutôt. En effet, compte tenu du fait que la constitution ordonne une forme particulière de Gouvernement autour d'une philosophie sociale spécifiquement appropriée aux fins assignées aux pouvoirs publics, certains auteurs ont proposé justement une définition synthétique du régime politique appréhendée comme étant « *l'ensemble des règles constitutionnelles* »⁵⁵. Tel que défini, le régime politique diffère du système politique qui renvoie plutôt au « *fonctionnement concret des institutions* »⁵⁶. Aussi, l'expression régime politique sera-t-elle réservée à l'étude de « *l'ensemble des règles constitutionnelles* », tandis que le concept de système politique désignera « *l'exercice du pouvoir tel qu'il résulte de la pratique institutionnelle dominante* »⁵⁷. S'il nous était permis d'avoir une vue analogique des choses, nous comparerions l'entreprise constitutionnelle aux travaux spécialisés ayant cours dans une entreprise du bâtiment. Sous ce regard, le régime politique apparaîtrait comme le plan d'un bâtiment défini et ordonné par l'architecte, tandis que le système politique correspondrait à l'édifice effectivement érigé par les ingénieurs en suivant autant que la réalité le permet les indications du plan proposé. On convient volontiers qu'il peut certainement arriver qu'il ait un décalage, une nuance entre l'édifice et le plan. C'est pourquoi, il n'est pas possible d'assimiler le régime politique au système politique.

La démocratie libérale laisse aux constituants le choix entre plusieurs modèles constitutionnels, à savoir le régime parlementaire, le régime présidentiel et le régime

⁵³ Georges **BURDEAU**, *Traité de Sciences Politique, les régimes politiques*, op. cit. p. 2.

⁵⁴ Georges **BURDEAU**, *Traité de Sciences Politique, les régimes politiques*, op. cit. p. 4.

⁵⁵ Marie-Anne **COHENDET**, *Droit Constitutionnel*, 2^e édition, Montchrestien, EJA, 2002 p. 312.

⁵⁶ Idem, p. 374.

⁵⁷ Olivier **DUHAMEL**, *Droit constitutionnel et politique*, Seuil, Paris, 1994, pp. 653-654.

d'assemblée. Mais ce dernier, qui implique une confusion des pouvoirs au profit de l'Assemblée représentative, doit être exclu de notre analyse, car les constituants d'Afrique noire francophone des années 1990 n'ont pas voulu calquer leurs institutions politiques sur ce modèle. En revanche l'interrogation demeure sur le point de savoir sur lequel des régimes présidentiel et parlementaire s'est porté le choix des constituants des pays concernés par la présente étude.

Le régime présidentiel, tel qu'il apparaît aux Etats-Unis, est généralement présenté comme un régime de séparation rigide des pouvoirs. Les Professeurs Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL le définissent comme un régime politique qui « combine la spécialisation fonctionnelle et l'irrévocabilité mutuelle »⁵⁸ des organes. La séparation rigide suppose tout d'abord une spécialisation claire des compétences de chaque organe de l'Etat : le législateur monopolise l'initiative et le vote des lois, l'exécutif s'occupe de leur exécution et le pouvoir juridictionnel juge, en interprétant, le cas échéant les normes en cause, y compris la constitution. Mais cette spécialisation fonctionnelle est fortement atténuée aussi bien en théorie qu'en pratique. Sur le plan théorique, il est vrai que le Congrès vote seul les lois, mais le Président américain dispose d'un droit de veto législatif lui permettant de retarder, voire d'empêcher leur entrée en vigueur. De l'autre côté, si le Président nomme les membres du Gouvernement et les hauts fonctionnaires fédéraux, négocie et signe les traités, il revient au Sénat d'approuver ces nominations et de ratifier ces traités à la majorité des deux tiers de ses membres. Sur le plan pratique, le régime présidentiel américain est assimilé à une sorte de marchandage politique. En effet, l'indiscipline notoire de vote des membres du Congrès américain et l'absence d'une majorité parlementaire autonome, comme c'est le cas en régime parlementaire majoritaire, amènent le Président américain à négocier constamment avec les membres du Congrès pour bénéficier du concours législatif de ceux-ci⁵⁹.

⁵⁸ Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, 24^e édition, Montchrestien, Paris, 2010, p. 132.

⁵⁹ Pour obtenir le concours du Congrès, le Président américain suit constamment les travaux de celui-ci : chaque semaine en principe, il réunit autour de lui les leaders de son parti (et parfois aussi du parti adverse) dans les deux Chambres pour leur faire part de ses vœux et des appréhensions que peuvent faire naître tel ou tel texte d'initiative parlementaire. Les moyens d'action dont il dispose à l'égard du Congrès relèvent plus du marchandage que de la technique juridique. Le marchandage

Ensuite, la séparation « rigide » se caractérise surtout par l'absence de moyens d'action réciproques susceptibles de remettre en cause l'existence de tel ou tel organe : le Parlement ne peut mettre en cause la responsabilité politique du Gouvernement, pas plus que ce dernier ne peut dissoudre le Parlement. Cette absence de moyens de mise à mort réciproques se justifie au regard des sources d'où les pouvoirs publics tirent leur légitimité. En effet, dans un régime présidentiel, « l'exécutif n'est pas l'émanation du Parlement »⁶⁰, car « les pouvoirs sont partagés dès le départ entre deux organes procédant directement du suffrage universel »⁶¹ : le Président de la République et le Parlement sont tous issus du suffrage universel. En outre, la séparation ainsi établie est systématisée par une règle d'incompatibilité absolue qui interdit à tout agent de l'exécutif d'être membre du parlement.

Si le régime présidentiel a le mérite d'assurer un pouvoir exécutif fort, indépendant et stable, il présente l'inconvénient d'un « Gouvernement présidentiel », entendu comme « la forme que prend le régime de la séparation tranchée des pouvoirs, lorsque l'exécutif, en la personne de son chef, acquiert la prééminence, dans l'ordre politique, sur les autres organes »⁶². La crainte d'une déviation présidentielle, au cœur de la problématique doctrinale du régime présidentiel, basée sur les échecs passés de sa transposition en Amérique Latine et en Afrique n'avait pas laissé indifférent le constituant d'Afrique noire francophone des années 1990. De même, la transposition en l'état du régime américain, qui ne prévoit aucun mode de gestion de conflit, serait grosse de difficultés en Afrique compte tenu de sa dangerosité. L'Afrique noire, tout comme

s'opère d'abord sur les Congressmen pris individuellement. Ceux-ci sont toujours sensibles aux égards que le Président peut avoir pour eux en les recevant à la Maison-Blanche ou en s'entretenant avec eux. Etre invité à prendre le petit déjeuner avec le Président est un honneur recherché. Mais surtout, il est d'un grand intérêt électoral pour un membre d'un Congrès de pouvoir éventuellement obtenir le soutien de l'Administration à un projet intéressant sa circonscription ou de faire nommer tel ou tel de ses électeurs à un emploi vacant de l'Administration fédérale. Enfin le Président a la possibilité de soutenir personnellement ou indirectement les membres du Congrès lors de leur campagne pour leur réélection, et aussi de les combattre en cette occasion ; cf. Bernard CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, 27^e édition, Sirey, Paris, 2010, p. 300.

⁶⁰ Michel de VILLIERS et Armel Le DIVELEEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 7^e édition, Dalloz, Paris, 2009, p. 293.

⁶¹ Cité in Richard MOULIN, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, Préface de Michel Troper, LGDJ, Paris, 1978, p. 25.

⁶² Hugues TAY, cité par Stéphane BOLLE, in *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin : Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la constitution*, Thèse en droit public, Université Montpellier I, 1997. p. 30.

l'Amérique latine, manque cruellement les valeurs culturelles qui ont assuré le succès du régime américain : les libertés individuelles et le civisme républicain qui ont trouvé dans le fédéralisme libéral un terrain propice d'expression politique. Ce succès américain « *repose sur une sorte de miracle résultant de la combinaison du fédéralisme, de l'indiscipline partisane et de l'attachement civique* »⁶³. Mais, le régime présidentiel doit être distingué des notions voisines comme le présidentielisme et le régime semi-présidentiel.

La notion du présidentielisme a été inventée à la fin du XIXe siècle pour qualifier les systèmes politiques latino-américains caractérisés par une transposition déformée du régime présidentiel des Etats-Unis⁶⁴. C'est dans ce sens que Olivier DUHAMEL et Yves MENY le considèrent comme un régime qui « *sert, d'une part, à dénoncer le courant déviationniste au regard du constitutionnalisme libéral qui sévirait en Amérique Latine et, d'autre part, à qualifier les régimes qui en seraient issus* »⁶⁵. Les régimes politiques, adoptés par les pays africains d'expression française au lendemain de leur indépendance seront aussi qualifiés de présidentielisme négro-africain⁶⁶. Il se décrit comme un schéma de gouvernement qui se « *signale par un fort déséquilibre du pouvoir au profit du chef de l'Etat qui domine totalement le Parlement grâce à un certain nombre de mécanismes de rationalisation du parlementarisme et surtout à un droit de dissolution non assorti de responsabilité politique présidentielle* »⁶⁷. Mais de nos jours, la notion du présidentielisme n'est plus réductible aux systèmes caractérisés par une déformation du régime présidentiel des Etats-Unis. Il sert à caractériser tout « *phénomène de concentration de l'autorité au bénéfice du chef de l'Etat* »⁶⁸. Dans cette logique, il est comparé à « *une pyramide dont le sommet est occupé par le chef de l'Etat et la base*

⁶³ Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 297.

⁶⁴ Voir Richard MOULIN, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, op. cit., pp. 19 et s.

⁶⁵ Olivier DUHAMEL et Yves MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, op. cit. p. 813.

⁶⁶ Jean BUCHMANN, *L'Afrique noire indépendante*, LGDJ, Paris, 1964, pp. 252-283.

⁶⁷ Koffi AHADZI, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain », op. cit. p. 36.

⁶⁸ Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit. p. 143.

constituée par le Gouvernement et le Parlement, réduits au rôle d'exécuteur de sa volonté »⁶⁹.

En revanche, la notion de régime semi-présidentiel, inventée par le Doyen Maurice DUVERGER, désigne « *les institutions d'une démocratie d'Occident qui réunissent les deux éléments suivants : 1° un Président de la République élu au suffrage universel et doté d'importants pouvoirs propres ; 2° un Premier ministre et un Gouvernement responsables devant les députés* »⁷⁰. Ce type de régime combine un élément propre au régime présidentiel, l'élection populaire du Président de la République, et un autre propre au régime parlementaire, la responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement. Il est incontestable que le régime français de la V^e République présente ces traits, de même que ceux des pays comme la Finlande, le Portugal, l'Autriche, l'Irlande et l'Islande⁷¹.

Quant au régime parlementaire, il « *désigne le régime politique au sein duquel les pouvoirs publics collaborent et dépendent l'un de l'autre, autrement dit, la vie de ménage* »⁷². Dans le même sens, les Professeurs Philippe ARDANT et Bertrand MATHIEU le définissent comme un régime politique « *caractérisé par la collaboration de l'exécutif et du législatif, le premier étant indépendant mais responsable devant le second* »⁷³. Ainsi l'idée de la collaboration des pouvoirs et de révocabilité mutuelle au moyen de la responsabilité politique du Gouvernement et du droit de dissolution de l'Assemblée nationale est au cœur du régime parlementaire. Ces rapports établis entre les organes du pouvoir politique s'expliquent par l'origine de leur légitimité. En effet, le régime parlementaire « *apparaît comme le régime dans lequel les seules élections législatives pourvoient de manière décisive à la désignation du personnel parlementaire et gouvernemental* »⁷⁴, de sorte que le Gouvernement est l'émanation de la majorité parlementaire. A l'issue des élections législatives, le Premier ministre est en fait désigné

⁶⁹ Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 143.

⁷⁰ Olivier DUHAMEL, *Droit constitutionnel et politique*, op. cit., p. 88.

⁷¹ Idem.

⁷² Olivier DUHAMEL et Yves MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, op. cit, p. 883.

⁷³ Philippe ARDANT et Bertrand MATHIEU, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, op. cit., p. 232.

⁷⁴ Michel de VILLIERS et Armel Le DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, op. cit., p. 290.

par le Parlement et plus particulièrement par la majorité de celui-ci, généralement la personne de son chef. Mais ce régime est aussi caractérisé par le dualisme de l'exécutif, ce dernier étant partagé entre un chef de l'Etat et un Premier ministre, chef du Gouvernement. Dans un régime parlementaire classique, le chef de l'Etat est auréolé des pouvoirs symboliques et honorifiques, d'une part, le Gouvernement et son chef définissent et conduisent la politique de la nation dont ils assument la responsabilité, d'autre part⁷⁵. D'ailleurs, c'est surtout sur cet aspect du dualisme de l'exécutif, caractéristique du régime parlementaire, que nous mettrons l'accent dans le cadre de cette étude. Il constitue le principal écueil contre lequel les régimes et systèmes politiques du renouveau constitutionnel butent.

Le régime parlementaire tel que défini présente certes des avantages, car il a le mérite d'organiser un contrôle par le Parlement des actes de l'exécutif et de prévenir les conflits. En cas de conflits entre le Gouvernement et la chambre des représentants, celle-ci peut le renverser en mettant en cause sa responsabilité politique. En contrepartie, le chef du Gouvernement peut demander et obtenir la dissolution de la chambre des représentants. Mais le modèle parlementaire présente des inconvénients sérieux : le dualisme de l'exécutif risque à tout moment de provoquer une crise profonde au sommet de l'Etat surtout dans le contexte africain, car le duo qui suppose compromis sur les questions essentielles, se changera très vite en un duel permanent et inexpugnable jusqu'à la disparition de l'un des acteurs. Certains auteurs africains, notamment M. Philippe MANGA, concluent que « *ce modèle d'organisation du pouvoir qui expose à plus de dangers que de bienfaits est à écarter* »⁷⁶ en Afrique. Et en réalité, les faits lui ont donné raison, car la vie de ménage au sommet de l'Etat entre le chef de l'Etat et un Premier ministre d'orientation politique différente que ce dernier s'est

⁷⁵ On sait que dans les démocraties occidentales notamment la Grande-Bretagne et l'Allemagne, le Gouvernement est responsable d'un programme qu'il a lui-même conçu et a pris un engagement solennel devant l'Assemblée nationale dans le cadre du vote d'investiture, de le mettre en œuvre et cela au bénéfice de l'effacement du chef de l'Etat ou du monarque.

⁷⁶ Philippe MANGA, « Réflexions sur la dynamique constitutionnelle en Afrique », *R.J.P.I.C.*, 1994, Janvier-Avril N° 1 p. 66.

dégénérée au Togo et au Niger⁷⁷. Ces derniers pays vont constituer, avec le Bénin, le champ géographique de notre étude.

B – Justification du choix des pays d'étude

Dans le cadre de cette étude, l'analyse des modèles constitutionnels des Etats d'Afrique va se limiter aux Etats d'Afrique noire francophone. Mais il faut convenir qu'il serait sans doute préférable ou profitable de rompre avec la tradition et de faire tomber les murs érigés par la colonisation afin de mener une étude globale qui prendrait aussi en compte les Etats d'Afrique anglophone et lusophone. Car, il est vrai que le renouveau constitutionnel des années 1990 n'a pas seulement concerné les pays d'Afrique noire francophone, il a également touché les pays d'Afrique anglophone, lusophone ou hispanophone. Mais deux raisons fondamentales nous obligent à circonscrire cette étude dans le cadre géographique des pays d'Afrique noire francophone. D'une part, notre connaissance limitée en langue anglaise ne nous permettra pas d'avoir accès et d'exploiter à fond les documents écrits en anglais et consacrés à l'étude des pays d'Afrique anglophone. A ce niveau d'étude, il ne serait pas du tout prudent de se lancer dans cette aventure. D'autre part, les écrits en langue française consacrés aux pays d'Afrique anglophone restent encore difficilement accessibles et très limités, et ne nous permettront donc pas de mener une étude enrichissante répondant convenablement aux attentes. Cependant, ces obstacles relevés ne nous empêcheront pas de nous référer aux pays d'Afrique anglophone pour illustrer notre raisonnement⁷⁸.

Pour l'essentiel, cette étude se limitera aux textes constitutionnels adoptés par le Bénin, le Niger et le Togo à partir des années 1990 et l'application qui en a été faite. Ces trois pays, qui font l'objet de cette étude, présentent des similitudes. En effet, ils sont tous des Etats d'Afrique noire francophone et membres à la fois de la Communauté

⁷⁷ Voir **AHADZI-NONON Koffi** « Le Premier ministre en Afrique noire francophone : étude de quelques exemples récents », *Revue nigérienne de droit, Revue semestrielle* n°01 novembre 1999, pp. 67-72 ; pour le Niger, Emmanuel **GREGOIRE**, « Cohabitation au Niger », *Afrique Contemporaine*, 1995, pp. 43-51.

⁷⁸ C'est le cas de l'Afrique du Sud (concernant la Commission vérité et justice), du Kenya (concernant les violences post-électorales de 2007) ou encore de l'Ethiopie (concernant la portée limitée de l'observation internationale des élections).

économique des Etats de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO) et de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA), deux ensembles communautaires qui ont affiché une vocation d'intégration politique. Ils partagent également une monnaie commune, le franc CFA. En outre, nos trois pays d'étude sont tous influencés par la tradition juridique française. Mais ce qui justifie essentiellement le choix de ces pays, c'est qu'ils présentent aussi des particularités notoires.

Depuis son indépendance, le Bénin a été une sorte de terrain d'expérimentation où les hommes politiques ont essayé toutes les formules pour gérer un pays miné par le régionalisme et une instabilité permanente⁷⁹. Dès les années 1990, le Bénin a été le premier pays d'Afrique noire francophone à tester une Conférence nationale qui ouvrira la voie à la démocratisation. Il fut également le premier pays à opérer l'alternance pacifique au pouvoir et fera donc figure d'exemple. Ce pays se caractérise aussi par l'adoption d'une constitution d'inspiration présidentielle⁸⁰ et par l'expérimentation d'un processus démocratique relativement réussi. Au cours de cette étude, le Bénin nous servira de modèle dans plusieurs domaines. Les institutions de ce pays inspireront l'essentiel de nos propositions.

Au Niger, le processus démocratique, amorcé dès les années 1990, a été marqué par une crise et une instabilité politiques sans précédent. En effet, depuis cette période, ce pays a déjà connu trois coups d'Etat militaires et trois Républiques se sont donc succédé⁸¹. Contrairement au Togo, l'armée nigérienne semble devenue un rempart contre toute dérive dictatoriale et un gardien du processus démocratique. L'instabilité politique que connaît ce pays depuis les années 1990 et surtout la crise du bicéphalisme de l'exécutif, dont le Niger est la référence, fourniront donc matière à réflexion.

⁷⁹ Voir *Jeune Afrique* n° 2567, du 21 au 27 mars 2010, pp. 36-39.

⁸⁰ Voir Michel **MARTIN** et André **CABANIS**, « Le modèle du Bénin : un présidentielisme à l'africaine », in Henry **ROUSILLON** (dir), *Les nouvelles constitutions africaines, la transition démocratique*, Toulouse, Presses de l'IEP de Toulouse, 1995, p. 51-57 ; **CABANIS** (André) et **MARTIN** (Michel Louis), « Note sur la constitution béninoise du 2 décembre 1990 », *RJPIC*, 1992, pp. 28-37

⁸¹ Le premier coup d'Etat militaire a eu lieu en 1996, le second en 1999 (cf. Boubacar Issa **ABDOURHAMANE**, « Alternance militaire au Niger », *Politique africaine*, 1999, pp. 85-94) et le troisième remonte au 18 février 2010 (voir *Jeune Afrique*, n° 2563 du 21 au 27 février 2010).

Quant au Togo, le processus démocratique a été chaotique et sanglant⁸². Ce pays se caractérise notoirement par l'absence de l'alternance politique au pouvoir. En effet, la constitution adoptée en 1992 a été fréquemment modifiée à des fins instrumentalistes pour pérenniser l'ancien parti unique, le Rassemblement du peuple togolais (RPT) au pouvoir. Le Togo se singularise par une résistance évidente à une vraie démocratisation du pays, car l'ouverture démocratique semble être un leurre et les élections sont plutôt un rendez-vous de violences et de répression policière, voire militaire⁸³. Le cas togolais nous permettra d'expliquer que les violences politiques en Afrique sont essentiellement liées à une gestion patrimoniale ou régionaliste du pouvoir, à la tendance d'un parti politique, voire d'un clan à le confisquer et à le maintenir par tous moyens ou à n'importe quel prix. Ces particularités, que présentent nos trois pays d'étude, constituent sans doute des pistes dans la recherche de la problématique de notre sujet.

III – Problématique et intérêt du sujet

Dans la rédaction des nouvelles lois fondamentales, le constituant d'Afrique noire francophone des années 1990 était tenu de prendre en compte les mérites et les inconvénients des régimes parlementaire et présidentiel. De même, la donne culturelle, les échecs du passé ainsi que l'environnement politique et social qui prévalait durant cette période étaient des facteurs tout aussi incontournables et déterminants qui n'avaient pas laissé indifférent le nouveau constituant. L'on comprend dès lors que la rédaction des nouvelles constitutions ait donné lieu à des débats houleux, controversés et toujours passionnés opposant deux tendances devant le dilemme que posait le choix du régime politique le mieux adapté au contexte africain⁸⁴. Au vu des expériences passées, couvrant la période allant des années 1960 à 1990, lequel des régimes,

⁸² Voir Pilon **MARC**, « La transition togolaise dans l'impasse », *Politique africaine*, n° 59, mars 1993, pp. 136-141 ; Christian Komi **SOGL**, « Les hésitations au Togo : les obstacles à la transition », in Henry **ROUSSILLON** (dir), *Les nouvelles constitutions africaines : la transition démocratique*, op. cit. pp. 175-182 ; **TOULABOR** (M. Comi), « Jeunes, violences et démocratisation au Togo », *AC*, n° spécial, 4^e trimestre 1996, pp. 116-125.

⁸³ **KOFFI** (Kodjo), « Les élections au Togo : cinquante ans de passions politiques », *AC*, n° 185, 1^{er} trimestre 1998, pp. 35-52 ;

⁸⁴ Cf. Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, « Quel statut constitutionnel pour le chef d'Etat en Afrique », *Le nouveau constitutionnalisme, Mélange en l'honneur de Gérard CONAC*, Economica, 1999, p. 336.

parlementaire et présidentiel, fallait-il adopter ? Lequel des deux régimes promettait les meilleures institutions susceptibles à la fois de mettre fin aux dictatures et d'instaurer des régimes républicains, démocratiques et l'Etat de droit ? Telle était la question cruciale au cœur du débat ayant opposé âprement les deux tendances au sein des forces du renouveau constitutionnel en Afrique noire francophone.

Certains ont manifesté leur préférence pour le régime parlementaire compte tenu du risque de personnalisation du pouvoir que le régime présidentiel semble présenter. D'autres, au contraire, ont rejeté ce dernier en raison des risques d'affrontement auxquels se livrent les « *associés-rivaux* » qui se partagent le pouvoir exécutif⁸⁵. Mais à la lecture des nouvelles constitutions issues de ce débat, il apparaît clairement que le nouveau constituant n'avait pas tranché la dispute. La solution adoptée traduisait visiblement un compromis tendant à concilier les deux options. Il a consisté à amalgamer les éléments jugés avantageux ou plus exactement convenants aux objectifs poursuivis décelés dans les régimes parlementaire et présidentiel. En effet, les nouvelles constitutions avaient instauré des régimes hybrides, c'est-à-dire moitié parlementaire, moitié présidentiel. En adoptant cette forme d'organisation des pouvoirs publics, la nouvelle élite africaine, instruite par les dérives du pouvoir exécutif d'avant les années 1990, voulait en réalité mettre au sein de ce dernier des poids et contrepoids par l'institution ou la restauration du poste du Premier ministre. D'ailleurs ce schéma avait été imprimé lors des conférences nationales au cours desquelles plusieurs pays africains avaient désigné des Premiers ministres pour contrecarrer les pouvoirs du Président de la République⁸⁶.

Mais, moins d'une décennie après l'adoption de ce modèle constitutionnel hybride, l'on assiste à une vague de révisions constitutionnelles⁸⁷. Celles-ci, loin d'être de simples réajustements nécessités par l'évolution sociale et politique, s'apparentent à un véritable mouvement constitutionnel dans la mesure où les remises en cause

⁸⁵ Idem.

⁸⁶ C'est les cas notamment de Nicéphore Soglo au Bénin, de Koffi Koffigoh au Togo, d'Amadou cheffou au Niger, d'Oyé Mba au Gabon, etc.

⁸⁷ Cf. Jean-Louis **ATANGANA AMOUGOU**, Jean-Louis **ATANGANA AMOUGOU**, « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », *Politeia*, n° 7, Printemps 2007, pp. 583-622.

aboutissent souvent à de réels changements de régimes. Elles ont touché particulièrement les éléments essentiels introduits par le nouveau constituant des années 1990, à savoir :

- la redéfinition du statut du chef de l'Etat et la limitation du nombre de mandats présidentiels afin de mettre un frein à la tendance à l'autocratie et à la pérennisation du Président de la République au pouvoir ;

- la limitation des pouvoirs présidentiels à travers le partage du pouvoir exécutif entre le Président de la République et le Premier ministre afin de faire de ce dernier le chef du Gouvernement ;

- les modalités de désignation des membres des organes de régulation des pouvoirs publics, principaux instruments d'instauration de l'Etat de droit et de consolidation de la démocratie.

Si l'on admet comme il se doit que toute révision constitutionnelle vise généralement à combler des vides ou des lacunes, à remédier aux limites et faiblesses des dispositions constitutionnelles concernées, force est alors de conclure que le constituant dérivé, auteur des révisions en question, a dû constater des inadaptations, des dysfonctionnements, voire des échecs des nouvelles constitutions issues du mouvement de 1990. Il convient donc de capitaliser, d'une part, les échecs, les rejets ou les dysfonctionnements et, d'autre part, les succès et les acquis de la pratique constitutionnelle du renouveau démocratique afin de proposer un régime politique censé convenir aux réalités politiques africaines. La question qui nous vient alors à l'esprit est de savoir qu'est-ce qui est alors à l'origine du rejet des nouvelles lois fondamentales. Le régime hybride est-il totalement inadapté au contexte politique et à l'environnement culturel des pays concernés ? Ne faut-il pas voir dans les travaux du constituant dérivé une invitation à méditer sur les problèmes auxquels il a tenté d'apporter des solutions à travers les révisions entreprises ? Autrement dit, les lacunes, les limites, les insuffisances, voire les échecs constatés par le constituant dérivé, lesquels ont motivé les initiatives de révision, n'autorisent-ils pas à penser que le choix porté sur un régime hybride a été une erreur du constituant de 1990 tout en nous fournissant des indications, des pistes ou des repères précieux vers les sources de la construction d'un modèle constitutionnel mieux adapté à l'environnement politique africain ? Telle est la question

fondamentale que pose la présente étude. A ce stade de l'évolution constitutionnelle des pays d'Afrique noire francophone, il nous semble que les travaux de recherche constitutionnelle gagneraient en tirant « *les enseignements de plusieurs années de pratiques qui font apparaître les lacunes et les limites des textes fondamentaux* »⁸⁸.

Cette problématique ainsi dégagée présente essentiellement un double intérêt : un intérêt doctrinal et un intérêt pratique.

Sur le plan doctrinal, force est de constater que dans leur unanimité, les constitutions d'Afrique noire francophone combinent à la fois des mécanismes du régime parlementaire et ceux du régime présidentiel.

En effet, la quasi-totalité des constituants d'Afrique noire francophone n'ont pas opté pour le régime présidentiel, puisqu'ils ont prévu la responsabilité politique du Gouvernement devant l'Assemblée nationale⁸⁹, le droit de dissolution de cette dernière⁹⁰, la collaboration des pouvoirs⁹¹.

Les régimes politiques des pays d'Afrique noire francophone ne sont pas non plus des régimes parlementaires puisque le Président de la République, qui est élu au suffrage universel direct, dispose d'importantes attributions constitutionnelles, contrairement à un chef d'Etat de type parlementaire qui est tout simplement auréolé de pouvoirs symboliques et honorifiques. En effet, au Togo, aux termes de l'article 77 révisé de la constitution de 1992, c'est « *sous l'autorité du Président de la République* » que le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation et dirige l'administration civile et militaire⁹². Au Bénin, le Président de la République « *est le détenteur du pouvoir exécutif* ». En cette qualité, il est le chef du Gouvernement et, à ce

⁸⁸ Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, « Constitution sans culture constitutionnelle n'est que ruine du constitutionnalisme », *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic, Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation*, Bruylant 2008, p. 346.

⁸⁹ Voir articles 97 et 98 de la constitution togolaise du 14 Octobre 1992, 88 et 89 de la constitution nigérienne de 1999.

⁹⁰ Voir article 68 de la constitution togolaise de 1992, 48 de la constitution nigérienne de 1999.

⁹¹ Cette collaboration se traduit essentiellement par l'initiative des lois reconnue à l'exécutif (articles 83 de la constitution togolaise de 1992, 90 de la constitution nigérienne de 1999, 105 de la constitution béninoise de 1990) et la possibilité donnée au Gouvernement d'intervenir en matière législative par ordonnance (articles 86 de la constitution togolaise de 1992, 102 de la constitution béninoise de 1990, 87 de la constitution nigérienne de 1999).

⁹² Dans le même sens, au Burkina Faso, c'est le Président de la République qui « *fixe les grandes orientations de la politique de l'Etat* » (article 36 de la constitution burkinabè de 1992), tandis qu'au Gabon, il « *détermine en concertation avec le Gouvernement la politique de la Nation* » (article 8 de la constitution gabonaise du 26 mars 1991).

titre, il détermine la politique de la nation et exerce le pouvoir réglementaire⁹³. De plus, c'est le Président de la République qui préside le conseil des ministres dans tous les Etats d'Afrique noire francophone⁹⁴. En outre, c'est lui qui exerce exclusivement le pouvoir réglementaire⁹⁵.

Au regard de tout ce qui précède, il est clair que les constitutions des pays d'Afrique noire francophone combinent les éléments du régime parlementaire et ceux du régime présidentiel. Ainsi, il est difficile de les classer dans les catégories classiques des régimes politiques. Les modifications sensibles apportées par les récentes révisions constitutionnelles ont-elles pu lever ou atténuer la difficulté ?

Sur le plan pratique, le choix de ce sujet nous permettra de faire un bilan général du renouveau constitutionnel qui est amorcé en Afrique noire francophone depuis les années 1990. Certes, d'excellentes études ont été menées dans ce sens, mais aucune analyse d'ensemble n'a été faite sur le bilan global du renouveau constitutionnel africain⁹⁶. Or, nous pensons que c'est seulement à travers un bilan aussi exhaustif que possible de la pratique constitutionnelle observée durant cette période qu'il serait possible non seulement d'expliquer les raisons de ces flux et reflux constitutionnels mais aussi de suggérer des réformes pertinentes.

⁹³ Voir article 54 de la constitution béninoise de 1990.

⁹⁴ Voir par exemple, articles 66 de la constitution togolaise de 1992, 55 de la constitution béninoise de 1990, 46 de la constitution nigérienne de 1999.

⁹⁵ Voir articles 69 et 70 de la constitution togolaise de 1992, 57 de la constitution nigérienne de 1999, 54 et 55 de la constitution béninoise de 1990, 8 de la constitution gabonaise de 1991.

⁹⁶ Cf. Théodore **HOLO**, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les constitutions du renouveau démocratique dans les Etats de l'espace francophone africain : régimes juridiques et systèmes politiques », op. cit. ; Koffi **AHADZI**, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », op. cit. ; André **CABANIS** et Michel Louis **MARTIN**, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Bruylant-Academia, Louvain-la-Neuve, 2010 ; Albert **BOURGI**, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *RFDC*, 2002, n° 52, pp. 721-748 ; Babacar **GUEYE**, « La démocratie en Afrique : succès et résistances », *Pouvoirs/2*, n° 129, pp. 5-26 ; Jean-Louis **ATANGANA AMOUGOU**, « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », *Politeia*, n° 7, Printemps 2007, pp. 583-622 ; Gérard **CONAC**, « Quelques réflexions sur le nouveau constitutionnalisme africain », in *Francophonie et démocratie, symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone*, Bamako, édition Bruylant et Pédone, 1^{er}-3 mars 2000, pp. 26-32 ; Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, « Quel statut constitutionnel pour le chef de l'Etat en Afrique », *Le nouveau constitutionnalisme, Mélanges en l'honneur de Gérard CONAC*, Economica, 1999, pp.329-337.

IV – Hypothèse de travail

Pour répondre à toutes ces interrogations que nous venons d'exposer précédemment, nous partirons de deux constats.

Premièrement, il faut reconnaître que dès les années 1990, le constituant africain se trouvait face à deux impératifs contradictoires : d'une part, une volonté manifeste de limiter et de recadrer, au moyen de la constitution, les pouvoirs du Chef de l'Etat et d'autre part, une autre volonté d'éviter de limiter à l'excès les pouvoirs de ce dernier, lorsqu'on sait le rôle que joue le chef dans la société traditionnelle africaine. La limitation des pouvoirs du Chef de l'Etat passera sans doute par l'adoption du régime parlementaire alors que la sauvegarde des pouvoirs du chef de l'Etat se traduira par l'emprunt au régime présidentiel de certains de ses mécanismes. Ainsi, ni l'un ni l'autre régime ne permettent d'atteindre ces deux objectifs presque inconciliables. Il s'avéra donc nécessaire pour le constituant africain des années 1990 de trouver des formules de compromis pour pouvoir concilier ces impératifs contradictoires. C'est pourquoi il s'est efforcé d'emprunter à l'un et à l'autre régime des éléments qui leur paraissaient convenir au contexte politique. Ce premier constat nous conduira à parler du caractère hybride des constitutions d'Afrique noire francophone des années 1990.

Deuxièmement, nous constatons également que les éléments tendant à limiter les pouvoirs du Chef de l'Etat sont de plus en plus mis en mal depuis l'adoption de nouvelles constitutions. D'une part, l'institution ou la valorisation du poste de Premier ministre, instrument de limitation des pouvoirs présidentiels, est remise en cause par les nouvelles révisions constitutionnelles réduisant le Premier ministre à un simple collaborateur du Président de la République. Dans ce sens les attributions de ce dernier sont reconsidérées et amplifiées aussi bien par le texte de la constitution que dans la pratique. Ainsi, *« quelle que soit l'organisation retenue, les nouveaux systèmes constitutionnels assurent l'autorité de l'exécutif, mais aussi la prépondérance de son chef, l'institution présidentielle demeure centrale et convoitée en Afrique »*

francophone »⁹⁷. D'autre part, le constituant dérivé africain a fait sauter le verrou constitutionnel de limitation du nombre de mandats présidentiels⁹⁸. Ces remodelages constitutionnels conduisent à la restauration progressive des régimes précédents auxquels l'on voulait mettre fin.

Cette situation nous conduira à conclure à l'échec des régimes hybrides, d'où la nécessité d'imaginer un modèle constitutionnel qui sera inspiré des limites et des insuffisances des lois fondamentales adoptées dès les années 1990.

Compte tenu du fait que l'organisation constitutionnelle retenue combine à la fois des éléments du régime parlementaire et ceux du régime présidentiel, nous notons d'abord que le nouveau constituant africain a opté pour un modèle constitutionnel hybride (**Première partie**).

Devant les limites de ce mode d'organisation des pouvoirs publics, révélées par des multiples révisions constitutionnelles et des crises de toute sorte, il s'avère nécessaire de déterminer un nouveau modèle constitutionnel (**Deuxième partie**).

•**Première partie** : *L'option pour un modèle constitutionnel hybride*

•**Seconde partie** : *La détermination d'un nouveau modèle constitutionnel*

⁹⁷ Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, « Quel statut constitutionnel pour le chef d'Etat en Afrique », op.cit., p. 335.

⁹⁸ C'est la Guinée Conakry qui a donné le ton, en 2001, en faisant sauter le verrou constitutionnel de limitation du nombre de mandats présidentiels. Après ce pays, c'est le tour du Togo avec la modification de l'article 59 (al. 2) en décembre 2002, du Gabon avec celle de l'article 9 intervenue en août 2003, du Tchad avec la révision de l'article 61 par référendum en juin 2005, du Cameroun avec celle de l'article 6 (al. 2) votée le 10 avril 2008, des Comores avec celle de l'article 13 (al. 1^{er}) par référendum du 17 mai 2009, du Niger avec l'adoption d'une nouvelle constitution par référendum en 2009 ; voir dans ce sens André **CABANIS** et Michel Louis **MARTIN**, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, op. cit., pp. 70-73.

PREMIERE PARTIE. L'OPTION POUR UN MODELE CONSTITUTIONNEL HYBRIDE

La fin des conférences nationales des années 1990 était sanctionnée par la mise en place des commissions constitutionnelles chargées de rédiger les nouvelles constitutions. Ces dernières devaient être sans doute la traduction par écrit des acquis de ces assises et servir de base à l'organisation du pouvoir politique. En clair, l'adoption de ces nouvelles constitutions était « *l'issue recherchée et attendue qui doit sceller la victoire sur un ordre autoritaire contesté* »⁹⁹. La préoccupation principale était donc l'abolition de la dictature, l'autoritarisme, le pouvoir personnel¹⁰⁰. Ainsi la définition d'un régime politique d'inspiration libérale était devenue une priorité.

« *Les forces de changement* »¹⁰¹, c'est-à-dire la nouvelle élite africaine des années 1990, caressaient le régime parlementaire, car selon elles, ce modèle constitutionnel évite une personnalisation du pouvoir au moyen de la division du pouvoir exécutif qu'il opère entre un Président de la République et un Premier ministre, d'une part, et favorise un contrôle de l'action de l'exécutif, d'autre part¹⁰². Pour d'autres, sans doute minoritaires, il fallait un régime présidentiel pour les jeunes Etats africains encore emprunts à des luttes partisans, à des affrontements régionalistes et tribalistes de tous genres, qui sont de nature à entraîner une instabilité gouvernementale. Ainsi, le modèle présidentiel, caractérisé par un exécutif moniste, serait une technique constitutionnelle capable d'assurer une stabilité gouvernementale. C'est dans ce sens que Robert Dossou, ancien ministre béninois du Plan, leader de l'Alliance pour la social-démocratie (ASD)

⁹⁹ Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, « Les solutions constitutionnelles des conflits politiques », *Afrique contemporaine* 1996, n°180, p. 251.

¹⁰⁰ Les préambules des nouvelles constitutions traduisent ce nouvel esprit. Ainsi dans le préambule de la constitution togolaise nous pouvons lire : « *proclamons solennellement notre ferme volonté de combattre tout régime politique fondé sur l'arbitraire, la dictature, l'injustice* », tandis que celui de la constitution béninoise va plus loin en disposant que « *Réaffirmons notre opposition fondamentale à tout régime politique fondé sur l'arbitraire, la dictature, l'injustice, le népotisme, la confiscation du pouvoir et le pouvoir personnel* ». De son côté, le préambule de la constitution burkinabé du 11 juin 1991 révisée le 27 janvier 1997 dispose que : « *Réaffirmant notre attachement à la lutte contre toute forme de domination ainsi qu'au caractère démocratique du pouvoir* » ; alors que celui de la constitution du Niger du 9 août 1999 dispose sobrement que « *Résolu à bâtir un État de droit, une Nation unie, digne, pacifique, industrielle et prospère ; Profondément attaché aux valeurs de civilisations qui fondent notre personnalité* ».

¹⁰¹ Albert **BOURGI**, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *RFDC*, 52, 2002, p. 721.

¹⁰² Voir dans ce sens Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, « Quel statut constitutionnel pour le chef de l'Etat en Afrique ? », op. cit. p. 329 ; Philippe **MANGA**, « Réflexion sur la dynamique constitutionnelle en Afrique », *RJPIC* 1994, janvier-Avril, p. 65 et s. ; Stéphane **BOLLE**, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit. pp. 390-404 ; Albert **BOURGI**, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », op. cit. pp. 721-735.

estimait, à propos du projet de la constitution béninoise de 1990, qu'il fallait au Bénin « pendant au moins une législature un régime stable [afin d'] éviter les majorités de coalition qui pourraient [mener le Bénin] vers une situation à l'Italienne »¹⁰³.

Cependant, une analyse minutieuse des textes constitutionnels des années 1990 révèle qu'ils ne sont ni originellement parlementaires ni présidentiels. Ainsi à une ambition parlementaire des modèles constitutionnels des années 1990 (Titre premier), s'est opposée une résistance qui se traduit par la persistance des éléments du régime présidentiel (Titre deux).

¹⁰³ *Jeune Afrique*, n°1561 du 28 novembre au 4 décembre 1990, p. 32.

TITRE 1. L'AMBITION PARLEMENTAIRE DES MODELES CONSTITUTIONNELS DU RENOUVEAU DEMOCRATIQUE

Comme l'écrit Georges BURDEAU, « *les constitutions sanctionnent toujours la victoire d'une certaine conception de l'ordre à établir et elles demeurent marquées par ce caractère de consécration officielle d'une philosophie politique. D'où il résulte qu'en même temps qu'elles forment juridiquement le statut du pouvoir dans l'Etat, elles établissent légalement la suprématie, dans l'Etat, de la force politique à laquelle elles doivent d'avoir été adoptées* »¹⁰⁴. C'est ainsi que dans la plupart des pays africains d'expression française, on avait assisté à une sorte de revanche du régime parlementaire dès les années 1990¹⁰⁵. Le modèle parlementaire avait pris son élan face aux systèmes politiques inédits qui prévalaient en Afrique noire francophone avant les années 1990¹⁰⁶. En somme, en 1990, l'idée dominante était l'adoption du régime parlementaire, considéré comme un signe de changement ou un modèle plus démocratique. Car, selon la nouvelle élite africaine, seul ce modèle pourrait constituer un rempart contre les dérives présidentielistes dont ont été victimes la quasi-totalité des pays africains d'expression française. Ainsi le régime parlementaire apparaît, aux yeux de la nouvelle élite, « *comme un moyen pour contenir un exécutif impérial* »¹⁰⁷.

Cette volonté d'adopter ce schéma constitutionnel s'est traduite d'abord par le rétablissement du bicéphalisme de l'exécutif au moyen de la restauration du poste de Premier ministre. Ce dernier devrait constituer un contrepoids au pouvoir présidentiel au moyen « *d'une redistribution des cartes au sein du pouvoir exécutif* »¹⁰⁸. Ensuite les constituants du renouveau démocratique ont cherché à restaurer les pouvoirs du Parlement en renforçant sa mission de contrôle.

¹⁰⁴ Georges BURDEAU, *Traité de Science politique*, 2^e édition, tome 1, p. 98.

¹⁰⁵ Cette expression « *revanche du régime parlementaire* » a été utilisée par Patrick AUVRET, Professeur de droit de l'université de Toulon, pour caractériser la lecture parlementaire du régime français imposée par la cohabitation de 1997 ; Voir Patrick AUVRET, « La revanche du régime parlementaire », *RDP* 1997, p.1231.

¹⁰⁶ Pour avoir une idée générale sur ces systèmes politiques, cf. Dimitri George LAVROFF, *Les systèmes politiques en Afrique noire. Les Etats francophones*, Paris, Pédone 1976 ; BUCHMANN Jean, *L'Afrique noire indépendante*, Paris, LGDJ, 1962 ; on peut aussi lire avec intérêt l'article de Louis DUBOIS, « Le régime présidentiel dans les nouvelles constitutions des Etats africains d'expression française », op. cit. 1962, p. 218 ; voir également GONIDEC Pierre-François, *Les systèmes politiques africains*, LGDJ, Paris, 1971.

¹⁰⁷ Arthur Schlesinger, cité par Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit, p. 32

¹⁰⁸ F. Mangue Me Engouang, cité par Télesphore ONDO, « Réflexion sur le contrôle parlementaire au Gabon », *Revue Juridique et Politique des Etats Francophones*, 57^e année, N°3, Juillet-Septembre 2003, p. 305.

L'ambition parlementaire des constituants des années 1990 en Afrique noire francophone s'était traduite par le rétablissement du bicéphalisme de l'exécutif qui constitue, du moins formellement, un contrepoids aux pouvoirs présidentiels, d'une part (Premier Chapitre), et par le renforcement de la mission de contrôle du Parlement sur l'action de l'exécutif, d'autre part (Deuxième chapitre).

CHAPITRE 1. LA CONTESTATION DU POUVOIR PRESIDENTIEL PAR LE RETABLISSEMENT DU BICEPHALISME DE L'EXECUTIF

« *Le parlementarisme fait songer à l'aigle à deux têtes de la dynastie des Habsbourg. Il opère une dissociation entre le chef de l'Etat et le Gouvernement* »¹⁰⁹. C'est de cette manière métaphorique que les Professeurs Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL caractérisent le régime parlementaire au regard du bicéphalisme de l'exécutif. Ce dernier renvoie à une forme d'organisation du pouvoir exécutif dans les régimes parlementaires marquée par l'existence d'un chef de l'Etat ou d'un monarque qui ne joue pas un rôle politique actif et d'un Premier ministre, chef du Gouvernement, qui émane de la majorité parlementaire et exerçant l'essentiel du pouvoir exécutif¹¹⁰. En effet, à la faveur de la nouvelle donne politique qui prévalait en Afrique dès les années 1990, les Premiers ministres africains n'étaient plus placés sous la subordination du Président de la République. Au contraire, ils étaient appelés à exercer désormais des responsabilités politiques accrues.

Toutefois, la création du poste de Premier ministre, au moyen de l'institution du bicéphalisme de l'exécutif (section 1), est loin d'avoir des effets escomptés face à l'échec du bicéphalisme auquel nous assistons dans la plupart des pays d'Afrique noire francophone ces dernières années (Section 2).

SECTION 1. LA CREATION DU POSTE DE PREMIER MINISTRE AU MOYEN DE L'INSTITUTION DU BICEPHALISME DE L'EXECUTIF

La volonté de restaurer le poste de Premier ministre a été amorcée lors des conférences nationales au cours desquelles les acteurs qui y avaient pris part ont désigné des Premiers ministres pour conduire la transition démocratique. Imprimé lors des conférences nationales (Paragraphe 1), ce schéma sera constitutionnalisé par les nouvelles lois fondamentales (Paragraphe 2).

¹⁰⁹ Jean GICQUEL, Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit, p. 135.

¹¹⁰ Cette forme d'organisation du pouvoir exécutif a été systématisée en Grande Bretagne en 1714 avec l'avènement de la dynastie de Hanovre. En effet, les rois George se désintéressaient des affaires publiques. Ils ne jouaient pas un rôle actif dans la vie politique, mais tout aussi contemplatif, sinon décoratif ; voir dans ce sens Jean GICQUEL, Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit. p. 135.

§1. UN SCHEMA IMPRIMÉ LORS DES CONFERENCES NATIONALES

Après s'être déclarées souveraines, les conférences nationales, organisées au Bénin, au Niger et au Togo ¹¹¹, avaient désigné des Premiers ministres chargés de conduire la transition démocratique. Ceux-ci exerçaient l'essentiel du pouvoir exécutif (A) face à un Président de la République qui assistait au dépouillement de ses pouvoirs (B).

A. UN PREMIER MINISTRE INVESTI DE L'ESSENTIEL DU POUVOIR EXECUTIF

« *Enfin des Premiers ministres à part entière !* »¹¹², pouvait s'exclamer Albert Bourgi en 1991 à propos des Premiers ministres des transitions démocratiques. D'importants pouvoirs ont été attribués à ceux-ci même si leur exercice était soumis au contrôle du Haut Conseil de la République (HCR).

1. Les pouvoirs des Premiers ministres de transition démocratique

Désignés par les conférences nationales respectives, les Premiers ministres de transition détiennent des prérogatives semblables à celles de leurs homologues des régimes parlementaires monistes de type occidental.

Au Bénin, c'est Nicéphore soglo qui a été désigné comme Premier ministre de transition par 360 voix sur 430, soit un pourcentage de 83,33%¹¹³. La loi constitutionnelle n° 90-022, portant organisation des pouvoirs de la période transitoire,

¹¹¹ L'expérience des conférences nationales a été amorcée par le Bénin. La conférence béninoise s'est tenue du 19 au 28 février 1990. Dénommée « *Conférence des forces vives de la nation* », elle a rassemblé 521 délégués des organes d'Etat, partis, syndicats, églises, associations, etc. Elle désigna Mgr de Souza, évêque de Cotonou comme son président et s'autoproclama souveraine. Au Togo elle a eu lieu du 1^{er} juillet au 27 août 1991. Elle s'est également proclamée souveraine. Au Niger, elle a eu lieu du 29 juillet au 3 novembre 1991. Elle a réuni 2000 délégués. De même, les conférences nationales ont été organisées au Gabon, au Mali et au Zaïre pour conduire le processus de démocratisation. En revanche, dans certains pays comme la Côte d'Ivoire, le Cameroun, le Burkina Faso, les réformes ont été conduites par les chefs d'Etat plus habiles qui jugèrent opportun, non de bloquer le processus de démocratisation, mais de le contrôler en le freinant, tout en le récupérant ; voir Gérard CONAC, « Le processus de démocratisation en Afrique », op. cit, pp. 31-41.

¹¹² Albert BOURGI, « Enfin les premiers ministres à part entière ! », *Jeune Afrique* N° 1583 du 1^{er} au 7 mai 1991, p. 26.

¹¹³ Voir à cet effet Jean-Jacques RAYNAL, « Le renouveau démocratique béninois : modèle ou mirage ? », op. cit. p. 8, note 26 ; voir également Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit, p. 121.

reconnaissait d'importants pouvoirs au Premier ministre. En effet, aux termes de cette dernière¹¹⁴, le Premier ministre « dirige *l'action du Gouvernement* », lequel « *détermine et conduit la politique de la nation* ». Il « dispose de *l'administration et de la force armée* », « est responsable de la *défense Nationale...* » et « assure *l'exécution des lois* ». Il ressort de cette disposition que le Premier ministre de la transition béninoise était, non seulement, coordonnateur de l'action du Gouvernement, mais aussi chef de l'administration et des armées. En outre, le Premier ministre exerçait un pouvoir réglementaire de droit commun, puisque l'article 27 de la loi constitutionnelle transitoire dispose que « *nonobstant les dispositions de l'article 18 de la présente Loi, Le Premier ministre exerce le pouvoir réglementaire* »¹¹⁵. Aussi le Premier ministre présidait-il à titre exceptionnel le conseil des ministres et à titre permanent le conseil de cabinet. Enfin, le Premier ministre de la transition béninoise était chef du Gouvernement et disposait, à cet effet, d'un pouvoir de nomination et de révocation des membres du Gouvernement, puisqu'aux termes de l'article 24 de l'acte fondamental, « *après avis du Haut Conseil de la République (HCR), le Premier ministre propose à la nomination du Président de la République, les membres du Gouvernement. Il est mis fin à leurs fonctions dans les mêmes conditions* »¹¹⁶. Il faut signaler que durant la période de transition, le HCR était l'organe suprême de la République au Bénin, au Togo et au Niger et faisait office du parlement¹¹⁷. Cette piste, tracée par le Bénin en 1990 sera empruntée par les autres pays, notamment le Togo et le Niger.

Au Togo, c'est l'acte n°7 du 23 août 1991 portant Loi constitutionnelle qui organisait les pouvoirs durant la période de transition. Outre les attributions reconnues à

¹¹⁴ Voir les articles 22 à 28 de la Loi constitutionnelle n° 90-022, portant organisation des pouvoirs de la période transitoire au Bénin.

¹¹⁵ L'article 18 al. 2 : « *Le Président de la République signe les décrets pris en conseil des ministres dans les huit jours qui suivent leur adoption* ».

¹¹⁶ Mais si théoriquement cet avis est simple, en pratique, il s'est transformé en avis conforme ; voir infra.

¹¹⁷ Aux termes de l'article 17 de l'acte n° 7 du 23 août 1991, portant Loi constitutionnelle organisant les pouvoirs durant la période de transition au Togo, « *La conférence nationale souveraine élit en son sein un Haut Conseil de la République qui est l'organe suprême de la République* » ; aux termes de l'article 19 du même acte, « *Le Haut Conseil de la République est chargé : de contrôler l'exécution des décisions de la conférence nationale souveraine, de contrôler l'exécutif, d'exercer la fonction législative, de donner son avis sur la désignation des membres de Gouvernement, d'approuver l'avant-projet de constitution, de prendre des dispositions en vue d'assurer l'accès équitable des partis politiques aux médias officiels et de veiller au respect de la déontologie en matière d'information, ...* ».

son homologue béninois, le Premier ministre de transition togolaise, Joseph Kokou Koffigoh, disposait d'autres attributions plus importantes. En effet, contrairement au Premier ministre béninois, aux termes de l'article 35 de la Loi constitutionnelle, « le Premier ministre préside le conseil des ministres. ». Il exerçait à titre exclusif le pouvoir réglementaire, puisque l'article 36 disposait que « le Premier ministre signe les décrets délibérés en conseil des ministres. Il nomme aux emplois civils et militaires de l'Etat. Les membres de la Cour suprême, le Grand Chancelier de l'Ordre du Mono, les Ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les préfets, les officiers généraux, le président de l'Université du Bénin élu par ses pairs, les Directeurs des administrations Centrales sont nommés en conseil des ministres après avis du bureau du Haut conseil de la République... Une autre loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres après avis du bureau du Haut Conseil de la République ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du Premier ministre peut être par lui délégué pour être exercé en son nom ». Il ressort donc de cette disposition que le Premier ministre et son Gouvernement avaient non seulement le monopole du pouvoir réglementaire, mais aussi et surtout celui du pouvoir de nomination dans la mesure où l'avis du bureau du Haut Conseil de la République est juridiquement un avis simple qui est loin de lier le Premier ministre. Mais eu égard à sa mission de suivi et de contrôle de l'application des décisions de la conférence nationale, les avis du H.C.R. sont susceptibles de revêtir une grande autorité morale. C'est sans doute la raison pour laquelle l'article 34 subordonne la désignation de « chacun » des membres du Gouvernement à « l'avis favorable du Haut Conseil de la République ». Aussi le Premier ministre n'avait-il « pas de comptes à rendre au Président de la République »¹¹⁸ qui était seulement « informé des activités du Gouvernement »¹¹⁹.

¹¹⁸ Ces propos ont été tenus par le Premier ministre de transition congolais, André Milongo. Interrogé par François Soudan et Albert Bourgi à propos de ses rapports avec le président Sassou Nguesso, André Milongo a donc répondu en ces termes : « Il est là. Il incarne une institution qui doit être respectée. La cohabitation se passe bien. Je le rencontre de temps à autre, sans lui rendre de comptes, car l'esprit de l'acte fondamental ne l'exige guère. Par exemple, je suis allé le voir, lorsque j'ai formé mon Gouvernement, avant d'en annoncer officiellement la composition. Il a fait des remarques, sans me demander de modifier quoi que ce soit. Je ne l'aurais d'ailleurs pas accepté » ; *Jeune Afrique* n°1595-Du 24 au 30 juillet 1991, P 28.

¹¹⁹ L'article 40 de l'acte n°7 portant Loi constitutionnelle de la période de transition au Togo disposait que « le Premier ministre tient le Président de la République informé des activités du Gouvernement ».

De même au Niger, le Premier ministre de transition disposait d'importants pouvoirs à l'instar de son homologue togolais, voire plus que ce dernier¹²⁰. En effet, contrairement au Togo, le Premier ministre de transition au Niger, Amadou cheffou, était chef des armées, garant de l'intégrité du territoire, de l'indépendance nationale, du respect des accords et traités auxquels le Niger est partie. Il présidait le conseil supérieur de la magistrature. Il désignait les membres de son Gouvernement après simple avis du H.C.R.

En somme, outre les tâches traditionnelles de coordination et de supervision de l'action gouvernementale, les Premiers ministres de transition détenaient la réalité du pouvoir exécutif. Les attributions qui leur étaient reconnues les rapprochaient du Premier ministre de type parlementaire britannique. En effet, comme l'écrit le Professeur Bernard CHANTEBOUT, en Grande Bretagne, c'est le Premier ministre et son cabinet qui sont chargés de « *définir la politique de la nation* »¹²¹. En outre, selon le Professeur Dominique Chagnollaud, le Premier ministre britannique est « *en fait le chef du Gouvernement qu'il forme lui-même et remanie librement. Il préside les réunions du cabinet, fixe son ordre du jour, en dirige les débats. Il est le chef de l'armée, de la diplomatie et de l'administration...* »¹²². Grâce donc aux bouleversements qui secouaient l'Afrique dès les années 1990, les Premiers ministres des transitions n'étaient plus cantonnés dans des tâches d'intendance. Comme le constate Albert Bourgi, « *placé généralement sous l'autorité d'un organe suprême (Haut Conseil de la République...), le Premier ministre bénéficie d'une visibilité* »¹²³.

¹²⁰ Voir Aboubacar MAÏDOKA, « La nouvelle organisation des pouvoirs publics nigériens : l'acte fondamental n° 21 », *RJPIC*, 1992, p. 50.

¹²¹ Bernard CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, op. cit. p. 323.

¹²² Dominique CHAGNOLLAUD, *Droit constitutionnel contemporain, Tome 1, Théorie générale, Les régimes étrangers*, 6^e édition, Dalloz, 2009, p. 285.

¹²³ Voir Albert BOURGI, « Enfin les premiers ministres à part entière ! », op. cit. p. 27.

2. Le contrôle du Haut Conseil de la République

Organe mandataire des conférences nationales souveraines béninoise, togolaise et nigérienne, le Haut Conseil de la République ¹²⁴ contrôlait en amont et en aval l'action du Gouvernement de transition¹²⁵.

En amont, cette mission de contrôle se manifestait lors de la formation du Gouvernement, car le H.C.R. donnait son avis¹²⁶ sur la désignation des membres de celui-ci. Au Bénin, aux termes de l'article 32 de l'acte fondamental, le HCR est chargé « *de donner son avis sur la désignation des membres du Gouvernement* ». Traditionnellement, on distingue trois sortes d'avis : l'avis conforme qui doit être nécessairement pris et suivi par l'auteur de l'acte ; l'avis obligatoire qui doit être pris par celui-ci, mais qu'il n'est pas tenu de suivre ; l'avis facultatif, enfin, qu'il peut prendre, mais qu'il n'est pas tenu de solliciter¹²⁷.

Au regard de cette classification, il ressort que l'avis prévu par l'article 32 de l'acte fondamental du Bénin est un avis obligatoire. Ainsi, le Premier ministre était, certes, tenu de le prendre, mais juridiquement, il n'était pas lié par les termes de cet avis. Mais en pratique, cet avis simple était transformé en avis conforme, car le décret n°90-53 du 14 mars 1990 portant composition du Gouvernement de transition visait la délibération du Haut Conseil de la République en date du 10 mars 1990 portant approbation de la liste des ministres¹²⁸.

¹²⁴ Au Bénin, le H.C.R. se composait de 28 membres et présidé par Mgr Isidore de Souza ; au Togo, il était composé d'un nombre pléthorique de 79 membres et présidé par Mgr Fanokpo Kpodzro ; au Niger, il était seulement composé de 15 membres et présidé par André Salifou.

¹²⁵ Outre les fonctions de législation et de contrôle de l'action du Gouvernement, le H.C.R. faisait aussi office d'un organe constituant, d'autorité de régulation de la communication, d'organe de défense et de promotion des droits de l'homme. Voir pour le Togo, l'article 19 de l'acte n°7 du 23 août 1991, op. cit. ; pour le Bénin, voir Stéphane Bolle, le nouveau régime constitutionnel du Bénin, op. cit., p. 124 ; pour le Niger, lire Aboubacar **MAÏDOKA**, « La nouvelle organisation des pouvoirs publics nigériens : l'acte fondamental n° 21 », op. cit., pp. 48-50.

¹²⁶ En droit administratif, l'avis est « *une dénomination générique donnée aux actes des organes administratifs dans l'exercice de la fonction consultative ; à la différence des vœux émis de façon spontanée, les avis supposent donc une demande préalable de l'autorité investie du pouvoir de décision. Comme acte préliminaire à un acte administratif ou à un contrat, l'avis est préparatoire à ceux-là. Dans ces conditions, c'est un acte juridique qui n'est en pas principe normateur, mais considéré comme un élément de la procédure* » ; voir Adama **KPODAR**, *Commentaire des grands avis et décisions de la Cour constitutionnelle togolaise*, Presse de l'UL. Lomé, 2007, p. 118.

¹²⁷ Voir à cet effet, Georges **DUPUIS**, Marie-José **GUEDON**, Patrice **CHRETIEN**, *Droit administratif*, 12^e édition, Dalloz, Paris, 2011, p. 495.

¹²⁸ Voir Stéphane **BOLLE**, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit., p. 123.

Au Togo également, le H.C.R. était chargé de donner son avis sur la désignation des membres du Gouvernement¹²⁹. L'article 34 de l'acte n°7 était clair, puisqu'il faisait de cet avis un avis conforme¹³⁰. En application de cette disposition, le Premier ministre Kokou Koffigo a été contraint par le H.C.R. de revoir la première mouture de son Gouvernement en décembre 1991¹³¹. Contrairement à ses homologues béninois et togolais, le Premier ministre de transition nigérienne nommait librement les membres de son Gouvernement, puisque l'avis du HCR était un avis simple et ne le liait pas¹³².

Il ressort de tous ces développements, que la nomination des membres du Gouvernement devrait résulter d'une entente entre le Premier ministre et le HCR. Cette procédure de nomination est conforme à la logique du régime parlementaire classique, car, comme le remarque Raymond Carré de MALBERG, « *dans le régime parlementaire, le cabinet relève à la fois du chef de l'exécutif et du Parlement, en ce qu'il doit, en principe, posséder à la fois la confiance de l'un et de l'autre* »¹³³.

En aval, les moyens d'action du HCR sur le Gouvernement de transition se manifestaient par l'interpellation, les questions orales ou écrites, les séances de concertation, voire la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement.

Au Bénin, l'article 29 alinéa 1 et 2 de la Loi constitutionnelle n°90-022 disposait que « *le Haut Conseil de la République peut interpellier le Gouvernement. Il peut adresser des questions écrites ou orales auxquelles le Gouvernement est tenu de répondre. Le Président de la République, le Haut Conseil de la République, et le Gouvernement, sur l'initiative de l'un ou de l'autre tiennent périodiquement des séances de concertation sur la politique nationale* ». Il faut noter que ces moyens de contrôle ne débouchaient pas directement sur la mise en cause de la responsabilité politique du Gouvernement. En effet, ce contrôle était sanctionné par des recommandations ou décisions du H.C.R. qui sont adressées aux membres de l'exécutif. Mais aux termes de

¹²⁹ Voir l'article 19 de l'acte n° 7 du 23 août 1991.

¹³⁰ Article 34 de l'acte n°7 du 23 août 1991 : « Le Premier ministre désigne chacun des membres de son Gouvernement après avis favorable du Haut Conseil de la République ».

¹³¹ Voir Stéphane **BOLLE**, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit., note n° 284 ; Aboubacar **MAIDOKA**, « La nouvelle organisation des pouvoirs publics nigériens : l'acte fondamental n° 21 », op. cit., p. 46, note n° 4.

¹³² Voir Aboubacar **MAIDOKA**, « La nouvelle organisation des pouvoirs publics nigériens : l'acte fondamental n° 21 », op.cit, p. 52.

¹³³ Raymond Carré de **MALBERG**, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Tome II, Préface d'Eric Maulin, Dalloz, Paris, 2004, pp. 76-77.

la loi constitutionnelle, « *les recommandations ou décisions du Haut Conseil de la République à l'issue des séances de concertation sont exécutoires.* »¹³⁴. On peut donc dire qu'aux termes de ce texte, le H.C.R. pouvait dicter la conduite au Gouvernement et au chef de l'Etat¹³⁵. Cependant, l'interrogation demeure de savoir si ces recommandations et surtout ces décisions pouvaient prendre la forme de révocation des membres de l'exécutif. Juridiquement cette possibilité n'était pas exclue, mais politiquement il l'était quasiment, car la « *nécessité d'une coopération franche et efficiente entre les organes de l'Etat, dans le droit fil du processus décisionnel de la conférence nationale, et la légitimité propre des deux têtes de l'exécutif tempèrent la domination juridique et politique du H.C.R.... Le Haut Conseil ne saurait exercer ses fonctions de contrôle sans procéder à l'examen diligent des observations des institutions partenaires, ni prendre en considération la nécessité absolue d'éviter tout conflit ouvert avec elles qui mettrait en péril la transition* »¹³⁶.

Au Togo, aux termes de l'article 53 de l'acte n°7, « *les membres du Gouvernement peuvent être entendus sur interpellation par le Haut conseil de la République, sur des questions écrites ou orales qui leur sont adressées* ». Mais l'acte N°7 restait muet sur l'issue de ce contrôle. La responsabilité du Gouvernement de transition peut-elle être mise en jeu ? Le HCR peut-il adresser des injonctions au Gouvernement ? En tout état de cause, il faut souligner que la coopération ou la collaboration avait manqué entre le HCR et le Premier ministre d'une part, et entre le HCR et le chef de l'Etat d'autre part, ce qui avait conduit à une transition difficile. En effet, auparavant unie contre le pouvoir en place, la classe politique, qui incarnait l'opposition, avait très vite révélé ses

¹³⁴ Article 29 alinéa 3 de la loi constitutionnelle n°90-022 du 2 août 1990.

¹³⁵ Le 18 juillet 1990, le Gouvernement du Premier ministre Soglo était interpellé par le HCR. A cette session spéciale, les hauts conseillers se plaignaient d'avoir été informés, par un communiqué radiodiffusé, de l'opération de renouvellement des délégués et des maires par voie d'élection. Ils feront remarquer que la loi sur l'administration territoriale n'était pas encore votée et que dans tous les cas, le HCR a mission de superviser toutes élections de la période de transition. Au terme des débats, il sera décidé de suspendre ces élections locales qui n'avaient pas de base légale. A la fin de la session, on débouchera sur un consensus qui consiste à la mise sur pied d'un comité ad hoc regroupant des représentants du HCR et ceux du ministère de l'intérieur. Ce comité aura pour mission d'étudier, à compter du 19 juillet 1990, les modalités pratiques du renouvellement des maires et des délégués et d'établir un calendrier précis des tâches à accomplir jusqu'au référendum constitutionnel de décembre 1990 ; voir Afise D. ADAMON, *Le nouveau démocratisme au Bénin : la conférence nationale des Forces vives et la période de transition*, Harmattan, Paris, 1995, p. 168.

¹³⁶ Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op., cit., p. 127.

divisions. Tout d'abord, les rivalités étaient apparues entre les membres de l'opposition lors de la formation du Gouvernement de transition. Les formations politiques, qui n'avaient pas de représentants au sein du Gouvernement, s'étaient désolidarisées des décisions prises par celui-ci. Elles accusaient le Premier ministre Joseph Kokou Koffigoh d'avoir constitué le Gouvernement « *sur la base d'intérêts particuliers et exigent son remaniement* »¹³⁷. Le Gouvernement avait perdu nombre de soutiens sur lesquels il était fondé à pouvoir compter. Ensuite, le Premier ministre reprochait aux responsables de l'opposition de ne pas l'avoir soutenu dans ses moments difficiles et d'avoir été les premiers à fuir le pays lors de l'attaque de la primature par l'armée le 28 novembre 1991¹³⁸. Enfin, les leaders de l'opposition soupçonnaient le Premier ministre de vouloir se présenter aux élections. En effet, l'article 61 de l'acte fondamental de la période de transition interdisait aux membres de l'exécutif de se présenter à la première élection présidentielle de la IV^e République. Convaincue que le HCR allait réviser cet article pour permettre au chef de l'Etat de se présenter à cette élection, l'opposition avait demandé au Premier ministre d'affirmer clairement ses intentions. Dans le silence de celui-ci, les membres du HCR ont finalement modifié le 15 avril 1992 le projet du code électoral pour fixer à 45 ans l'âge minimum requis pour les candidats à la présidentielle, condition que ne remplissait pas le Premier ministre. C'est ainsi que le divorce a été définitivement consommé¹³⁹.

En outre, l'opposition avait voulu « *vendre la peau de l'ours avant de l'avoir tué* » en écartant les tenants du chef de l'Etat, Gnassingbé Eyadema de la conduite des affaires de l'Etat pendant la transition. Le HCR avait décidé de dissoudre le Rassemblement du peuple togolais (RPT), ex-parti unique et de mettre en place une commission sur les biens mal acquis et l'enrichissement illicite et une commission d'enquête sur les tentatives de coup de force du 1^{er} et 8 octobre 1991¹⁴⁰. Ainsi, « *plusieurs responsables militaires et barons de l'ancien régime voyaient en ces commissions une épée de*

¹³⁷ Christian Komi **SOGLLO**, « Les hésitations au Togo : les obstacles à la transition », op. cit. p. 177.

¹³⁸ Voir infra, p. 53.

¹³⁹ Voir Christian Komi **SOGLLO**, op. cit. ; *Jeune Afrique* n°1634-1635 du 30 au 13 mai 1992, pp. 125 et s.

¹⁴⁰ Le premier octobre 1991, l'armée togolaise était intervenue une première fois pour destituer le Premier ministre, soit un mois seulement après l'installation du Gouvernement. La réaction du peuple fut spontanée et solidaire et les militaires ont dû battre en retraite ; voir Christian Komi **SOGLLO**, op. cit, p. 177.

Damoclès suspendue au-dessus de leur tête »¹⁴¹. C'est sans doute ce qui justifie au fond l'attaque de la primature par l'armée le 28 novembre 1991¹⁴².

Au Niger, l'article 19 de l'acte n°21/CN du 29 octobre 1991 disposait que « *le Premier ministre est responsable devant le Haut conseil de la République* » sans préciser les moyens de mise en jeu de cette responsabilité¹⁴³. C'est ce qui fait dire Laouel Kader MAHAMADOU et Dodo Aïchatou MINDAOUDOU que « *le Premier ministre nigérien est indétrônable quelle que soit la faute qu'il aura à commettre dans l'exercice de ses fonctions* »¹⁴⁴. Mais le H.C.R. a comblé cette lacune en élaborant dans l'article 25 de son règlement intérieur une procédure de la question de confiance et une motion de censure. Saisie sur cette question de responsabilité du Premier ministre devant le H.C.R., la Cour suprême a jugé que « *quand l'article 19 de l'acte fondamental dit que le Premier ministre est responsable devant le Haut Conseil de la République, il convient d'entendre responsable de l'exécution du cahier des charges...* ». En tout cas, il ressort de la lettre et de l'esprit de l'article 19 que ses rédacteurs ont voulu instituer la responsabilité politique du Gouvernement de transition devant le HCR.

Il faut remarquer que dans nos pays de référence, le HCR était l'organe suprême de la transition, car il exerçait une domination juridique et politique sur le Gouvernement qui ne disposait d'aucun moyen d'action sur lui. Cette situation se rapproche de la position d'une partie de la doctrine¹⁴⁵, à l'instar de Bagehot, qui caractérise le régime parlementaire comme celui dans lequel le cabinet est « *une commission du corps législatif, choisie pour être le corps exécutif* »¹⁴⁶. Mais elle contraste avec la position d'une autre partie de la doctrine, comme celle de Duguit qui déclare que « *l'idée maîtresse du régime parlementaire, c'est d'assurer l'égalité et l'équilibre des organes supérieurs de l'Etat, Parlement et Gouvernement* »¹⁴⁷. En

¹⁴¹ Christian Komi **SOGLO**, op. cit, p. 178.

¹⁴² Idem.

¹⁴³ Voir, pour une analyse critique de l'acte 21/CN du 29 octobre 1991, Laouel Kader **MAHAMADOU** et Dodo Aïchatou **MINDAOUUDOU**, « Les lacunes juridiques de l'acte fondamental n°21 portant organisation des pouvoirs publics au Niger », *R.J.P.I.C.*, 1993, p.109-119.

¹⁴⁴ Laouel Kader **MAHAMADOU** et Dodo Aïchatou **MINDAOUUDOU**, op. cit., p. 118.

¹⁴⁵ Sur la position de la doctrine sur ce point, voir Carré de **MALBERG**, Tome II, op. cit. pp. 71 à 108.

¹⁴⁶ Cité par Carré de **MALBERG**, op. cit, Tome II, p. 73.

¹⁴⁷ Carré de **MALBERG**, Tome II, op. cit. p. 71.

définitive, même s'il arrive en régime parlementaire que l'un des organes exerce sa domination politique sur l'autre, sur le plan juridique, le Parlement et le Gouvernement sont placés sur un pied d'égalité grâce aux moyens de mise à mort réciproque qu'ils disposent l'un sur l'autre¹⁴⁸.

A côté d'un Premier ministre détenant la réalité du pouvoir exécutif, survivait un Président de la République qui avait, certes, perdu tout pouvoir mais dont on ne pouvait se débarrasser facilement. La solution la plus sage a été de l'associer au processus de démocratisation en cours en lui conservant des pouvoirs honorifiques.

B. UN PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE DEPOUILLÉ DE SES PREROGATIVES

S'il y avait des personnages indésirables et encombrants dès les années 1990 en Afrique, c'étaient sans doute les chefs d'Etat. Contrairement à l'avis de certains qui prônaient une destitution pure et simple des chefs d'Etat, ces derniers furent maintenus à leur poste. Mais l'institution présidentielle était apparue comme « *une institution passive* »¹⁴⁹. Cependant, si les chefs d'Etat béninois et nigériens étaient restés passifs pendant la période de transition, leur homologue togolais avait reconquis les pouvoirs que l'acte fondamental n°7 lui avait retirés.

1. Une institution présidentielle passive

Au Bénin, redoutant une probable réaction de la garde présidentielle en cas de destitution de Mathieu Kérékou, la conférence des forces vives de la nation avait décidé par consensus de le maintenir à son poste pour la durée de la transition en vue de préserver la paix civile. Mais l'autorité du chef de l'Etat béninois avait subi un coup, car ses pouvoirs étaient devenus protocolaires à l'image de ceux d'un chef d'Etat de type

¹⁴⁸ Selon Jacques **CADART**, l'égalité du Gouvernement et du Parlement est réalisée par l'égalité des moyens de pression réciproques, c'est-à-dire la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement et la dissolution du Parlement. Cet équilibre des menaces d'anéantissement réciproque organise l'égalité des deux pouvoirs ; voir Jacques **CADART**, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Tome II, 2^e édition, L.G.D.J., Paris, 1980, p. 645.

¹⁴⁹ Aboubacar **MAÏDOKA**, « La nouvelle organisation des pouvoirs publics nigériens : L'acte fondamental n°21 », *R.J.P.I.C.*, n°1, janvier-mars 1992, p. 48.

parlementaire britannique. Le chef d'Etat régnait mais ne gouvernait pas. Michel MARTIN et André CABANIS ont pu même parler d'un Président « *en sursis* »¹⁵⁰. Autorisé à demeurer « *en fonction jusqu'aux prochaines élections présidentielles* »¹⁵¹, le chef de l'Etat exerçait désormais des fonctions qui sont traditionnellement attachées à la fonction présidentielle parlementaire. En effet, « *le Président de la République représente l'Etat. Il incarne l'unité nationale. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des traités et accords internationaux auxquels le Bénin est partie. Il est le chef Suprême des armées* »¹⁵². Outre ces fonctions inspirées de l'article 5 de la constitution française de 1958, le Président de la République signait les décrets délibérés en conseil des ministres qu'il présidait, nommait aux emplois civils et militaires et exerçait le droit de grâce. Le Président de la République pouvait aussi prendre des mesures exceptionnelles « *lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est interrompu...* »¹⁵³. En analysant ces dispositions, on pourrait en déduire que Mathieu Kérékou conservait l'essentiel de ses pouvoirs, mais en réalité il n'en était rien, car l'obligation lui était faite de solliciter le concours des autres organes pour les mettre en œuvre. Ainsi le contreseing des actes du Président de la République par le Premier ministre et des ministres responsables avait pour finalité de transférer du premier aux seconds les pouvoirs réels de décision, de nomination des hauts fonctionnaires et d'accréditation des diplomates. En plus, le Président de la République était tenu de signer les décrets délibérés en conseil des ministres dans un délai de huit jours, et les décisions prises par le conseil de cabinet engageaient le chef de l'Etat. L'exercice du droit de grâce était subordonné à l'avis motivé du Conseil Supérieur de la Magistrature. Quant à la mise en œuvre des pouvoirs de crise exigés par des circonstances exceptionnelles, le chef de l'Etat devait avoir « *l'accord* » du Premier ministre et du H.C.R. En outre, Mathieu

¹⁵⁰ Michel MARTIN et André CABANIS, « Le modèle du Bénin : un présidentielisme à l'africaine », op. cit. p. 52.

¹⁵¹ Article 14 de la Loi constitutionnelle n° 90-022.

¹⁵² Article 16 de la loi constitutionnelle n°90-022.

¹⁵³ Article 27 de la loi constitutionnelle n°90-022.

Kérékou ne disposait d'aucun moyen d'action à l'égard du Premier ministre et du H.C.R. Il ne pouvait ni dissoudre ce dernier, ni apposer un veto à l'encontre des lois et décisions du H.C.R., ni démettre le Premier ministre. Il faut noter aussi que politiquement le chef de l'Etat était diminué, sinon était fini par rapport au Premier ministre et au H.C.R. qui bénéficiaient d'une grande légitimité. Si c'est d'une manière subtile que le constituant transitoire béninois avait diminué l'institution présidentielle, son homologue nigérien l'avait fait sans ménagement.

Au Niger, seuls 3 articles de l'acte fondamental transitoire étaient consacrés au Président de la République. Cela prouve à quel point l'institution présidentielle était déconsidérée pendant la période de transition. En effet, le Président de la République était « *chef de l'Etat, il incarnait l'unité nationale* »¹⁵⁴. Comme si cela ne suffisait pas, l'acte précisait qu'il exerce des fonctions honorifiques et protocolaires conformément à l'acte 3 de la conférence nationale¹⁵⁵. Il accréditait les ambassadeurs et les envoyés auprès des puissances étrangères « *sur proposition du Gouvernement de transition* ». Fort est de constater que le chef de l'Etat nigérien était totalement dépouillé de ses pouvoirs contrairement à son homologue béninois qui était plus associé dans la conduite de la période de transition. Mais au Togo, la situation était plus complexe.

2. Des pouvoirs présidentiels actifs de fait au Togo

Au Togo, le chef de l'Etat, Gnassingbé Eyadema, ne s'était pas contenté des pouvoirs que lui reconnaissait l'acte fondamental n°7. Aux termes de cet acte, le chef de l'Etat devait jouer « *un rôle essentiellement honorifique comme dans un régime parlementaire classique, un rôle tout au plus contemplatif, sinon décoratif.* »¹⁵⁶.

En effet, seuls les pouvoirs traditionnellement confiés au chef de l'Etat de type parlementaire classique étaient conservés au chef de l'Etat. Il « *incarne la continuité de l'Etat, l'indépendance et l'unité nationale. Il assure le respect des traités et accords*

¹⁵⁴ Voir l'article 3 de l'acte fondamental n° 21 portant organisation des pouvoirs publics au Niger.

¹⁵⁵ L'acte n°3 adopté par la conférence nationale le 9 août 1991 disposait que « *le Président de la République est provisoirement maintenu dans ses fonctions protocolaires de chef de l'Etat sous le contrôle de la conférence nationale (...)* ».

¹⁵⁶ Anani Kaletto Edem **KOUDOUVOH**, *Le régime politique de la période de transition au Togo*, Mémoire pour l'obtention de la maîtrise Es-Science juridique, Option : carrière administrative, Université de Lomé, Année universitaire 1991-1992, p.18.

internationaux. Il est chef suprême des armées. Il représente l'Etat à l'étranger »¹⁵⁷. La conservation du titre de « *chef suprême des armées* » au chef de l'Etat témoigne à quel point la question de l'armée était embarrassante et épineuse durant la période de transition au Togo¹⁵⁸. En outre, aux termes de l'article 29 de l'acte n°7, le Président de la République accréditait les Ambassadeurs et les envoyés extraordinaires de la République togolaise auprès des puissances étrangères. De même, les Ambassadeurs et les envoyés extraordinaires étrangers étaient accrédités auprès de lui. Il faut noter que ces pouvoirs ont un contenu incertain et ne faisaient du chef de l'Etat qu'un symbole vivant.

A l'exception de ces pouvoirs que le chef de l'Etat pouvait exercer personnellement, l'exercice des autres pouvoirs requérait impérativement le concours des autres organes de transition. Ainsi, il exerçait le droit de grâce et recourait au référendum constitutionnel sur « *proposition du Premier ministre* ». De plus, non seulement le chef de l'Etat devait promulguer « *les lois dans les 8 jours qui suivent leur transmission au Gouvernement* », mais aussi l'article 60 neutralisait son éventuel pouvoir de résistance, car « *les lois régulièrement votées par le Haut Conseil de la République et non promulguées par le Président de la République dans le délai prévu, le sont valablement par le Premier ministre* ». Mais cette organisation des pouvoirs de transition prévue par l'acte n°7 n'avait pas eu la chance de fonctionner, car « *la cohabitation à la togolaise avait vécu avant même de naître [et le Premier ministre Koffigoh était] pris en otage et [ne pouvait] rien faire face à la menace des armes* »¹⁵⁹. En effet, le 28 novembre 1991, les militaires avaient réussi à orchestrer un coup de force

¹⁵⁷ Article 26 de l'acte fondamental n°7.

¹⁵⁸ En témoignent les multiples interventions de l'armée au cours de la période de transition (1^{er} au 8 octobre 1991 : les militaires occupèrent l'immeuble de la radio Lomé et essayèrent d'enlever le Premier ministre dont ils exigeaient la démission; 28 novembre 1991, les militaires conduits par le colonel Donou Tohi Gnassingbé, demi-frère du chef de l'Etat, le lieutenant Ernest Eyadéma et son frère Rock Gnassingbé, tous fils du chef de l'Etat, le commandant Narcisse Djoua, attaquèrent la primature. Le 3 décembre, le Premier ministre s'est rendu et fut embarqué à Lomé 2, résidence du Président Eyadéma. En outre, les attentats perpétrés contre les responsables de l'opposition par les éléments de l'armée, notamment l'assassinat de Tavio Amourin, le 30 juillet 1992, la tentative d'assassinat du leader de l'opposition Gilchrist Olympio, le 6 mai 1992, attestaient la volonté de l'armée de nuire au processus démocratique. Voir J.A. n°1615 – du 11 au 17 décembre 1991, pp. 12-17. Voir Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, Gérard **CONAC** et Christine **DESOUCHES**, *Les constitutions africaines publiées en langue française*, tome 2, op. cit, p. 373.

¹⁵⁹ Elimane **FALL**, « Koffigoh : la plus haute des solitudes », *Jeune Afrique*, n°1615, 11 au 17 décembre 1991, p. 15.

contre la primature. Ils avaient pris en otage le Premier ministre pendant une semaine. Celui-ci finit par se rendre au Président de la République. Le Premier ministre, Joseph Kokou Koffigoh avait annoncé le 3 décembre 1991 à la télévision et à la radio le gel du programme de transition, la suspension des institutions mises en place par la conférence nationale et de la légalité républicaine et avait consenti à la formation d'un Gouvernement provisoire d'union nationale, et ce « *afin d'éviter un bain de sang* ». Ce coup porté aux institutions de la transition a permis au chef de l'Etat de reconquérir ses pouvoirs et d'asseoir son autorité sur les autres organes de transition.

En effet, à la suite de ce coup de force, le Président du H.C.R., Mgr Fanokpo Kpodzro exprimait la subordination de son institution en ces termes : « *le H.C.R. est descendu de son piédestal d'organe suprême (...). Nous avons assoupli nos méthodes. Nous avons abandonné la méthode de Mars pour adopter la méthode de Venus* »¹⁶⁰. Aussi, la formation d'un Gouvernement d'union nationale en concertation avec le chef de l'Etat avait eu pour inconvénient de réduire la marge de manœuvre du Premier ministre qui devait désormais négocier le pouvoir dans certains domaines avec le chef de l'Etat. Cette subordination du Premier ministre et du H.C.R. au Président de la République deviendra définitive avec la modification de l'acte n°7 consécutive aux négociations de la commission paritaire qui avait réuni du 28 juillet au 19 août 1992 la mouvance présidentielle et l'opposition¹⁶¹. Ces négociations avaient conduit à la modification de l'article 26 de l'acte fondamental, modification qui autorisait le chef de l'Etat à présider le conseil des ministres « *en fonction de l'importance des sujets inscrits à l'ordre du jour* ». A partir de cette modification, Gnassingbé Eyadéma avait présidé tous les conseils des ministres quel qu'en soit l'ordre du jour. Aussi, la modification de l'article 36 n'était-elle pas moins importante quant à la marge de manœuvre du Premier ministre. Aux termes de cette modification, ce dernier formait le Gouvernement « *en attente avec le Président de la République* », d'une part, et les décrets de nomination des membres du Gouvernement étaient signés par « *le Président de la République* » et le

¹⁶⁰ Voir Anani Kaleto Edem **KOUDOUVOH**, op. cit, p. 33.

¹⁶¹ Voir dans ce sens, Géraldine **FAES**, « Comment Eyadéma a reconquis le pouvoir », *J.A.*, n°1655, 24 au 30 septembre 1992 ; Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, Gérard **CONAC** et Christine **DESOUCHES**, *Les constitutions africaines publiées en langue française*, tome 2, op. cit, p. 373.

Premier ministre, d'autre part. Toutes ces circonstances avaient permis au chef de l'Etat de contrôler l'exécutif et de conduire à son profit la période de transition chaotique.

Cependant, ces circonstances malheureuses au Togo qui ont permis au chef de l'Etat de revenir sur le devant de la scène politique pendant la transition ne cachent pas l'esprit qui animait les forces politiques de changement pendant cette période : opérer une division du pouvoir au sein de l'exécutif par la restauration du poste de Premier ministre qui constituera un contrepoids à l'autorité du chef de l'Etat. Ce schéma imprimé au cours des périodes de transition sera constitutionnalisé. Cette constitutionnalisation du bicéphalisme de l'exécutif vient confirmer l'analyse de Albert Bourgi qui disait en 1991 que la restauration de « *la fonction de Premier ministre s'insère dans une dynamique de redistribution du pouvoir en Afrique. Elle fait déjà figure (même si la constitution béninoise s'en distingue) de pièce centrale de la nouvelle architecture institutionnelle qui se dessine trois décennies après les indépendances* »¹⁶².

§2. UN SCHEMA CONSTITUTIONNALISÉ

Dès les années 1990, l'institution d'un exécutif bicéphale était devenue la mode en Afrique noire francophone. Contrairement à leur homologue béninois, les constituants nigérien et togolais ont opté pour le bicéphalisme de l'exécutif (A). Toutefois, cela n'a pas empêché la création du poste de Premier ministre en marge de la constitution au Bénin (B).

A. LA CONSTITUTIONNALISATION DU BICEPHALISME DE L'EXECUTIF AU TOGO ET AU NIGER

Les constituants togolais et nigérien des années 1990 avaient opté pour la forme bicéphale de l'exécutif¹⁶³. Mais, il faut noter que le bicéphalisme de l'exécutif de 1990 se démarquait de celui de la période précédente, en ce sens qu'il s'inscrivait dans une

¹⁶² Albert **BOURGI**, « Enfin les Premiers ministres à part entière ! », op., cit., p. 27.

¹⁶³ Dans tous les Etats d'Afrique noire francophone, le bicéphalisme de l'exécutif était rétabli, notamment en Côte d'Ivoire, au Burkina Faso, au Sénégal, au Congo, au Gabon....

tendance nettement parlementaire¹⁶⁴. Ainsi, à un bicéphalisme traditionnel, succédera celui d'un type nouveau.

1. Le bicéphalisme traditionnel

Dès leur accession à l'indépendance en 1960, les pays africains avaient hérité des puissances colonisatrices des constitutions de type parlementaire. Mais, très vite le bicéphalisme qu'institue cette technique constitutionnelle s'est avéré comme « *un facteur d'instabilité politique, ce qui entraîne soit la disparition totale du Premier ministre, soit sa mise en veilleuse temporaire par le chef de l'Etat* »¹⁶⁵. Cette désillusion du bicéphalisme peut se situer entre les premières années d'indépendance jusqu'aux alentours des années 1970¹⁶⁶.

Mais à partir des années 1970, on avait assisté à un regain d'intérêt pour le bicéphalisme de l'exécutif. Toutefois, ce bicéphalisme des années 1970 ne s'inscrivait pas dans une logique de régime parlementaire, car il répondait plus à un besoin de « *décongestion ou de déconcentration de l'exécutif* »¹⁶⁷. Il ne s'agissait ni plus ni moins que d'un bicéphalisme de façade, d'un pseudo bicéphalisme, car le Premier ministre était en charge de « *l'intendance* » de l'Etat au quotidien, pour ainsi reprendre l'expression chère au Général de Gaulle. C'est surtout les conditions de désignation et de destitution du Premier ministre et les attributions de ce dernier qui expliquent que l'institution premier-ministérielle des années 1970 s'écarterait de l'esprit du régime parlementaire. En effet, au cours de cette période, la désignation du Premier ministre par le chef de l'Etat relevait d'un « *fait du prince* », car aucune condition juridique ne liait

¹⁶⁴ Guillaume Pambou **TCHIVOUNDA** distingue deux séries du bicéphalisme de l'exécutif en Afrique des années d'avant 1990. Il distingue le bicéphalisme des années 1960 de celui des années 1970. Selon lui, le bicéphalisme de l'exécutif des années 1960 était une caractéristique du régime Parlementaire, alors que celui des années 1970 répondait à un besoin d'ordre administratif, car le Premier ministre de cette période n'était pas un élément de l'exécutif à l'instar de son homologue d'un pays occidental. Voir Guillaume Pambou **TCHIVOUNDA**, « Essai de synthèse sur le Premier ministre africain », *R.J.P.I.C.*, n°33, septembre 1979, pp. 264-274.

¹⁶⁵ Guillaume Pambou **TCHIVOUNDA**, op. cit. p. 261.

¹⁶⁶ On peut citer à cet effet les expériences des Gouvernements « premier-ministériels » du Nigéria qui dure de 1960 à 1966, du Congo ex-belge qui n'a pas pu durer un an, du Sénégal qui dure deux ans. Voir Guillaume Pambou **TCHIVOUNDA**, op. cit., pp. 265- 269 ; Alioune **SALL**, « Le bicéphalisme du pouvoir exécutif dans les régimes politiques d'Afrique noire : crises et mutations », *Penant* 1997, n°825, pp. 294- 296.

¹⁶⁷ Guillaume Pambou **TCHIVOUNDA**, op. cit. p. 278.

ce dernier dans l'exercice de son pouvoir de désignation. De surcroît, le statut du Premier ministre des années 1970 en Afrique était précaire en ce sens que le chef de l'Etat pouvait le destituer à tout moment. L'institution premier-ministérielle était sans doute une institution « *intuitu personae* »¹⁶⁸. Dans ce sens, le Premier ministre était avant tout un homme de confiance du chef de l'Etat et son maintien à ce poste dépendait de son degré de fidélité à ce dernier. Aussi, était-il le successeur du chef de l'Etat que ce dernier désignait dès son vivant pour prévenir tout conflit de succession après sa disparition¹⁶⁹. Discrétionnairement nommé et révoqué par le chef de l'Etat, l'étendue des attributions du Premier ministre dépendait de la volonté, voire des humeurs du chef de l'Etat. Dans ce sens, celui-ci pouvait déléguer certains de ces pouvoirs au Premier ministre. Etant l'homme de confiance du chef de l'Etat, le Premier ministre pouvait jouer le rôle de conseiller, d'assistant, d'organe d'instruction de ce dernier. Il pouvait aussi jouer un rôle de coordination ou de direction de l'action du Gouvernement.

En somme, avant les années 1990, la désignation du Premier ministre, son maintien et l'étendue de ses attributions dépendaient de la bonne volonté du chef de l'Etat. Cependant, en 1990, l'ambition était de soustraire le Premier ministre des humeurs et des caprices du chef de l'Etat.

2. Le bicéphalisme moderne

Une analyse des articles consacrés au Premier ministre montre que les constituants des années 1990 s'étaient inscrits dans une logique « *d'émancipation* » de l'institution premier-ministérielle par rapport au chef de l'Etat. Les constituants togolais et nigérien n'ont pas fait mystère de leur intention d'instituer un Gouvernement premier-ministériel. Le Professeur AHADZI-NONON Koffi a même pu parler, du moins formellement, d'une « *magnificence du Premier ministre* »¹⁷⁰. Cette volonté se

¹⁶⁸ Guillaume Pambou TCHIVOUNDA, op. cit. p. 270.

¹⁶⁹ Voir dans ce sens Maurice KAMTO, « Le dauphin constitutionnel dans les régimes politiques africains, (le cas du Cameroun et du Sénégal) », *Penant* 1983, pp. 256- 282 ; Ouattara Fambaré NATCHABA, « La succession constitutionnelle du chef de l'Etat dans les régimes africains », *Penant*, 1988, pp. 5-42.

¹⁷⁰ AHADZI-NONON Koffi « Le Premier ministre en Afrique noire francophone : étude de quelques exemples récents », *Revue nigérienne de droit, Revue semestrielle* n°01 novembre 1999, p. 53 et s.

déduit des conditions de désignation et de révocation du Premier ministre, des prérogatives qui lui sont reconnues, et de ses rapports avec l'Assemblée nationale et le chef de l'Etat.

En effet, aux termes de l'article 66 de la constitution togolaise du 14 octobre 1992, version originale, le chef de l'Etat nomme « *le Premier ministre dans la majorité parlementaire. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement* ». Il ressort donc de cette disposition que le chef de l'Etat ne disposait pas d'un pouvoir discrétionnaire ni pour la désignation du Premier ministre, ni pour sa destitution. Pour sa désignation, le chef de l'Etat devait tenir compte de la configuration de l'Assemblée nationale, et pour sa destitution, il devait attendre que le Premier ministre lui présente sa démission. De plus, l'obligation de le désigner dans la majorité parlementaire constituait un impératif pour le fonctionnement normal des institutions, car le Premier ministre, avant son entrée en fonction devait présenter « *devant l'Assemblée nationale le programme d'action de son Gouvernement* », qui lui donne sa bénédiction en lui accordant « *sa confiance par un vote à la majorité absolue de ses membres.* »¹⁷¹. Ces conditions, relatives à la désignation et à la révocation du Premier ministre, ainsi que celles relatives à son entrée en fonction s'inscrivaient nettement dans la logique du régime parlementaire, car dans celui-ci, s'il « *est vrai que, ni le « Premier ministre, ni ces collaborateurs, ne sont nommés directement par les chambres, en définitive, ils tiennent nettement de celles-ci leur désignation et c'est bien par elles qu'ils sont portés au pouvoir* »¹⁷². Le même point de vue est partagé par Bryce qui soutient que dans un régime parlementaire, « *les ministres sont choisis nominalelement par le chef de l'Etat, en réalité par les représentants du peuple* »¹⁷³. Mais ce schéma peut être faussé en cas de convergence des majorités présidentielle et parlementaire, comme la pratique le montre bien en France. En outre, il faut signaler que le constituant togolais était allé jusqu'au bout de sa logique parlementaire en prévoyant que « *le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il dirige l'administration civile et militaire. A cet effet, il dispose de l'administration, de la force armée et des forces de*

¹⁷¹ Voir article 78 de la constitution du 14 octobre 1992, version originale.

¹⁷² Carré de **MALBERG**, Tome II, op. cit., p.73.

¹⁷³ Cité par Carré de **MALBERG**, Tome II, op. cit., p. 73

sécurité.... »¹⁷⁴. Mais, contrairement à son homologue togolais, le constituant nigérien des années 1990 semblait rester hésitant dans l'affirmation de son ambition parlementaire du régime. A première vue, le constituant nigérien organisait la subordination du Premier ministre face au chef de l'Etat à l'instar de son homologue burkinabè¹⁷⁵, car l'article 47 de la constitution nigérienne du 26 décembre 1992 disposait que « *le Président de la République nomme le Premier ministre, et met fin à ses fonctions* ». Comme le souligne justement Jean-Jacques Raynal, cette disposition implique sans doute « *la subordination du Premier ministre et du Gouvernement au Président de la République.* »¹⁷⁶. Cependant, le constituant nigérien de 1992 avait affiché son ambition parlementaire dans deux dispositions importantes de la constitution. En effet, d'une part, aux termes de l'article 62 de la constitution de 1992, le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation, et d'autre part, l'article 89 de la même constitution permet à l'Assemblée nationale de mettre en jeu la responsabilité politique du Gouvernement en désapprouvant son programme. Ces deux dispositions restreignaient la liberté présidentielle dans la désignation du Premier ministre, car il devait tenir compte de la composition de l'Assemblée nationale dans l'exercice de son droit de nomination. Ainsi la marge de manœuvre du Président nigérien variait en fonction des circonstances politiques : d'une part, en cas de convergence de majorités présidentielle et parlementaire, le chef de l'Etat nommait et révoquait librement « *son* » Premier ministre, qui devenait sans doute son homme de confiance ; d'autre part, en cas de divergence de majorités, le chef de l'Etat perdait sa liberté de désignation et de révocation du Premier ministre. C'est dans ce sens qu'Aboubacar MAIDOKA résumait la marge de manœuvre du Président de la République. Selon lui, « *juridiquement, le Président de la République nomme librement le Premier ministre mais, politiquement, il ne peut pas ne pas tenir compte de la situation parlementaire car le Gouvernement a besoin, pour accomplir sa mission, de la*

¹⁷⁴ Voir article 77 de la constitution du 14 octobre 1992, version originale.

¹⁷⁵ L'article 46 de la constitution burkinabè du 2 juin 1991 dispose que « le président du Faso nomme le Premier ministre et met fin à ses fonctions, soit sur la présentation par celui-ci de sa démission, soit de son propre chef dans l'intérêt supérieur de la nation ». Ainsi le chef d'Etat du Faso nomme et révoque discrétionnairement son Premier ministre, car l'appréciation de ce qui entre dans l'intérêt supérieur de la nation relève du chef de l'Etat.

¹⁷⁶ La constitution nigérienne du 26 décembre 1992 et commentaire de Jean-Jacques **RAYNAL**, *Afrique Contemporaine*, n°165, 1^{er} trimestre 1993, p. 56.

confiance de l'Assemblée. Dans ces conditions, le chef du parti dominant de la majorité parlementaire a vocation à devenir Premier ministre. »¹⁷⁷. Le mépris de la volonté de la majorité parlementaire dans la désignation du Premier ministre peut être considéré par la majorité parlementaire comme une provocation à laquelle celle-ci pourrait réagir par la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement¹⁷⁸.

En somme, on peut noter que les constituants togolais et nigérien des années 1990 avaient voulu instituer des Gouvernements « *parlementaires* » au moyen de l'émancipation du Premier ministre et du Gouvernement vis-à-vis du chef de l'Etat. Le Premier ministre cessait d'être « *l'homme du chef de l'Etat* », pour devenir celui « *de la majorité parlementaire* » dont il appliquait la politique. Mais le constituant béninois de 1990 a institué un exécutif monocéphale ; toutefois, cela n'a pas empêché la nomination du ou des Premiers ministres.

B. LA CREATION AU BENIN D'UN POSTE DE PREMIER MINISTRE EN MARGE DE LA CONSTITUTION

Malgré le monocéphalisme de l'exécutif, institué par la constitution béninoise du 10 décembre 1990, on a assisté, sous les présidences de Nicéphore soglo et de Mathieu Kérékou¹⁷⁹, à la nomination des Premiers ministres ou des coordonnateurs de l'action gouvernementale dont la conformité à la constitution a été posée.

1. L'apparition des coordonnateurs de l'action du Gouvernement

L'expérience du bicéphalisme de l'exécutif de la période de transition au Bénin sera éphémère, car la constitution, adoptée par référendum le 10 décembre 1990, institue un exécutif monocéphale. L'institution du monocéphalisme de l'exécutif s'explique, selon leurs auteurs, par les nécessités d'union nationale, de stabilité politique et d'efficacité administrative et gouvernementale. Le chef de l'Etat devrait être un instrument de réalisation de l'unité nationale qui est une condition nécessaire du

¹⁷⁷ Aboubacar **MAIDOKA**, « La constitution nigérienne du 26 décembre 1992 », *RJPIC*, 1993, p. 485.

¹⁷⁸ Cette situation s'est produite en 1996, voir section 2.

¹⁷⁹ Présidence de N. Soglo : mars 1991 à mars 1996 ; présidence de Mathieu Kérékou de mars 1996 à mars 2001 et de 2001 à 2006.

progrès économique et social. Récusant le dualisme de l'exécutif, le Professeur Glélé Ahanhanzo, principal acteur de la constitution du 10 décembre 1990, estimait qu'il trouve le bicéphalisme de l'exécutif « *dangereux dans un pays comme [le Bénin] où on veut créer l'unité nationale* »¹⁸⁰. L'expérience malheureuse des vice-présidences des années 1960 a plus inspiré le constituant béninois et constitué un argument crédible pour les partisans du régime présidentiel¹⁸¹. En effet, c'est l'alinéa 1^{er} de l'article 54 qui consacre le caractère monocéphale de l'exécutif en disposant que « *le Président de la République est le détenteur du pouvoir exécutif. Il est le chef du Gouvernement, et à ce titre, il détermine et conduit la politique de la nation. Il exerce le pouvoir réglementaire.* ». En sa qualité de chef de Gouvernement, le chef de l'Etat nomme les membres du Gouvernement, après avis simple du bureau de l'Assemblée nationale, fixe leurs attributions et met fin à leurs fonctions. L'alinéa 4 du même article, qui dispose que « *les membres du Gouvernement sont responsables* » devant le chef de l'Etat, est surabondant, car la faculté reconnue à ce dernier de mettre fin aux fonctions des membres de Gouvernement traduit clairement la responsabilité des ministres devant lui. Mais, en marge de ces dispositions constitutionnelles, des postes de Premier ministre ou de Coordonnateur de l'action gouvernementale ont été créés.

En effet, par décret n°91-68 du 4 avril 1991, le Président Soglo, élu le 24 mars 1991, nomma Désiré Vieyra en qualité de ministre d'Etat, chargé de coordination de l'action du Gouvernement et de la défense. Le décret n°94-135 du 6 mai 1994 le reconduira dans ses fonctions à la suite du renouvellement du Gouvernement. Le Président Kérékou, pour sa part, élu en mars 1996, nomma Adrien Houngbédji comme Premier ministre par décret n°96-128 du 9 avril 1996. Le 4 octobre 1996, il prit le décret

¹⁸⁰ Cité par Stéphane **BOLLE**, op., cit., p. 398.

¹⁸¹ Au lendemain de la proclamation de l'indépendance, le 1^{er} août 1960, le pays était dirigé par trois partis à base géographico-ethnique : Union démocratique dahoméen (UDD du Sud) de Justin Ahomadegbé Tometin, le Parti des nationalistes dahoméens (PND du Sud) de Apithy et le Rassemblement démocratique dahoméen (RDD du nord) d'Hubert Maga. La constitution du 26 novembre avait institué une présidence et une vice-présidence afin de favoriser une alliance entre deux chefs de deux des trois régions géopolitiques du pays. Aux élections du 11 décembre 1960, H. Maga et S.-M. Apithy sont élus président et vice-président avec 69% des suffrages exprimés. Aux élections du 19 janvier 1964, S.-M. Apithy et J. Ahomadegbé sont élus président et vice-président. Mais cette alliance n'avait pas tenu, car, devant le conflit qui opposait depuis plusieurs mois S.-M. Apithy et J. Ahomadegbé, le président fut remplacé par son vice-président ; voir dans ce sens Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, Gérard **CONAC** et Christine **DESOUCHES**, *Les constitutions africaines publiées en langue française*, tome 1, op. cit. pp. 42 et 43.

n°96-440 portant création, organisation, attributions et fonctionnement du poste de Premier ministre chargé de la coordination de l'action gouvernementale et des relations avec les institutions. L'apparition d'un poste de coordonnateur de l'action gouvernementale constitue-t-elle une convention de la constitution¹⁸² à l'instar du conseil de présidence sous la 3^e République française, comme le soutient Stéphane Bolle¹⁸³ ? Il est difficile pour nous d'envisager l'apparition d'un tel poste dans ce sens, car cette pratique a connu sa fin avec le 2^e mandat de Kérékou (2001-2006) et l'actuel Président, Yayi Boni semble ne pas s'inscrire dans cette logique. En tout état de cause, il faut reconnaître que sous le mandat Soglo, la création d'un tel poste s'inscrivait dans un souci de décongestion de la présidence, alors que sous Kérékou, elle découlait d'un accord de désistement électoral.

En effet, hospitalisé du 28 mars en juin 1991 en France, le Président Soglo avait besoin d'un homme de confiance pour gérer et animer l'exécutif¹⁸⁴. L'Etat de santé du nouveau Président commandait la création d'un tel poste pour le décharger de la gestion des affaires courantes. La création d'un coordonnateur de l'action gouvernementale visait donc à éviter une asphyxie d'un Président malade. Dans ce sens, Désiré Vieyra suppléait N. Soglo en faisant office de vice-président. En effet, aux termes de l'article 1 du décret n°94-135 du 6 mai 1994, D. Vieyra était chargé, « *sous l'autorité directe du Président de la République, chef de l'Etat, chef du Gouvernement : - de l'organisation de l'intérim des ministres et de leurs congés administratifs ; - des arbitrages interministériels ; - de toutes actions de suivi et de coordination des activités du Gouvernement* ». L'article 2 du même décret disposait qu'« *il reçoit délégation pour la signature de toutes les correspondances administratives relevant de la compétence du Président de la République, chef de l'Etat, chef du Gouvernement et adressées aux*

¹⁸² « Expression de la doctrine constitutionnelle britannique et désignant les normes et usages qui, en l'absence de dispositions écrites formelles, règlent certains comportements des gouvernants », la Convention de la constitution est, « par analogie, en pays de droit constitutionnel écrit, l'accord souvent implicite entre gouvernants sur des pratiques qui valent interprétation de la constitution, et ont parfois un véritable effet novateur ». Bien qu'elle s'impose aux acteurs politiques, elle est dépourvue de force juridique ; Michel de VILLIERS et Armel Le DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, op. cit. p. 91.

¹⁸³ Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit., p. 404.

¹⁸⁴ Elu président le 28 mars 1991, N. Soglo a été transféré d'urgence à l'hôpital du Val-Grâce à Paris dans la nuit du 27 au 28 mars 1991. Il aurait souffert de la typhoïde doublée d'une méchante sciatique. Il avait été hospitalisé jusqu'au 8 juin 1991 ; voir Francis KPATINDE, « Transition exemplaire au Bénin », *J.A.* n°1579 du 3 au 9 avril 1991, p. 19.

ministères et services nationaux ». Comme l'écrit le Professeur Stéphane BOLLE, D. Vieyra, « *aide de camp [du chef de l'Etat, bénéficiait] d'une simple déconcentration technique de l'exécutif visant à décongestionner un agenda présidentiel surchargé* »¹⁸⁵. Si D. Vieyra, sans envergure politique¹⁸⁶, formait un tandem avec Soglo, la situation entre Kérékou et Houngbédji était plus délicate, car ce dernier, arrivé 3^e aux présidentielles de 1996, avait toujours des ambitions présidentielles déclarées.

Nommé Premier ministre par décret n°96-128 du 9 avril 1996, A. Houngbédji devait son poste à son désistement électoral en faveur de Kérékou aux dépens de Soglo. En effet, arrivé 3^e au premier tour des élections présidentielles du 3 mars 1996, Houngbédji était courtoisé par Soglo et Kérékou, respectivement arrivés premier et deuxième¹⁸⁷, qui lui proposaient tous la nomination au poste de Premier ministre en contrepartie de son soutien. Finalement, il appela ses électeurs à porter leurs voix sur Kérékou. C'est à la faveur de ce soutien que Kérékou a été élu au second tour du scrutin avec un pourcentage de 52,49% des suffrages exprimés. Ainsi les circonstances de nomination d'Adrien Houngbédji étaient bien différentes de celles de Désiré Vieyra. Alors que le second était l'homme de confiance, l'assistant de Soglo, nommé en dehors de tout accord politique, le second était un rival politique dont la nomination découlait d'un accord politique. Dans ces circonstances, le Président Kérékou devrait se méfier de son Premier ministre qui ne cachait pas son ambition d'être un véritable chef de Gouvernement. En effet, ce dernier avait fait la confidence de présider tous les mardis un conseil de cabinet pour préparer les dossiers du conseil des ministres du lendemain et de superviser les travaux des comités interministériels. Certes, le décret n°96-440 reconnaissait au Premier ministre la possibilité de coordonner l'action du Gouvernement¹⁸⁸. Mais la difficulté pour le Premier ministre résidait dans ses rapports

¹⁸⁵ Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op., cit. p. 408.

¹⁸⁶ Selon un sondage de novembre 1991 du Forum de la semaine, D. Vieyra est le ministre le moins populaire de l'équipe Gouvernementale et dans une enquête menée par Gazette du Golfe, il est l'avant-dernier ministre impopulaire ; voir Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit. p. 407.

¹⁸⁷ Au premier tour, N. Soglo avait obtenu un pourcentage de 35,69% contre 33,94% pour M. Kérékou. A. Houngbédji quant à lui avait eu 19,7% des suffrages exprimés ; voir Cédric MAYRARGUE, « Le Bénin depuis le retour au pouvoir de M. Kérékou : démocratie apaisée ou paralysie politique », *L'Afrique politique*, 1999, pp. 108-110.

¹⁸⁸ L'article 2 du décret n°96-440 disposait que « le Premier ministre ... a pour mission d'exécuter ... les tâches relatives à la coordination de l'action gouvernementale et aux relations avec les

avec les autres membres de Gouvernement. Ces derniers ont rendu la tâche difficile au Premier ministre, car ils ne reconnaissaient pas son autorité, ils ne se sentaient pas subordonnés à l'allié du Président M. Kérékou¹⁸⁹. Face à cette situation, l'alliance des deux hommes politiques n'a pu tenir que deux ans, car le Premier ministre avait démissionné avec trois de ses ministres le 8 mai 1998. En réalité, ce titre de Premier ministre avait un contenu vide dans la mesure où « *il n'impliquait aucun partage du pouvoir exécutif ni aucune primauté sur les autres ministres* »¹⁹⁰. Le Premier ministre devrait se contenter de la politique des « *moyens* » et non celle des « *fins* », d'autant plus qu'il devait accomplir sa mission « *sous la haute autorité et sur les directives du Président de la République, chef de l'Etat, chef du Gouvernement, et dans le respect de la constitution* ». Bien que ce poste de Premier ministre soit en réalité vide de contenu, sa création a fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité.

2. La constitutionnalité de la création du poste de Premier ministre

La création du poste de Premier ministre par décret présidentiel était-elle conforme à la constitution du 10 décembre 1990 ? En effet, l'article 54 alinéa 3 de la constitution dispose que le Président de la République nomme, après avis consultatif du bureau de l'Assemblée nationale, « *les membres du Gouvernement* ». L'expression « *membres du Gouvernement* », comprend-elle un poste de Premier ministre ? En effet, la constitution béninoise n'a expressément utilisé le terme « *ministre* » qu'à son article 70, les autres dispositions se contentant d'utiliser l'expression « *conseil des ministres* », notamment les articles 46, 54, 55, 56, 62, 68, 71, 101, 102, 105, 133, 134, 141, 143, 154 et 159. L'article 92 emploie pour sa part le terme de « *fonction ministérielle* ». Ainsi la

institutions. Il facilite les rapports entre le Gouvernement et la société civile. Il peut, sur instruction du chef de l'Etat, assurer la tutelle de tout office et société d'Etat » ; l'article 3 du même décret disposait que « dans l'exercice de sa mission, le Premier ministre peut prendre des initiatives permettant de : * renforcer la cohésion et l'efficacité de l'action gouvernementale ; * accomplir toute action spécifique ordonnée par le chef de l'Etat ; * faire connaître et faire comprendre par des moyens appropriés la politique générale du Gouvernement ainsi que les décisions et réalisations qui en découlent ; * exécuter toutes actions susceptibles de créer, d'entretenir et de consolider un climat sain de collaboration entre le Gouvernement et la société civile. ».

¹⁸⁹ Voir Cédric MAYRARGUE, « Le Bénin depuis le retour au pouvoir de M. Kérékou : démocratie apaisée ou paralysie politique », op.cit, pp. 111-113.

¹⁹⁰ KOUPOKPA Tikonimbé, *La nature juridique des régimes togolais et béninois dans le cadre du renouveau constitutionnel*, Mémoire de DEA, Université de Lomé, Année universitaire 2004-2005, p. 47.

constitution du 10 décembre 1990 ne prévoit pas expressément le poste de Premier ministre.

Statuant sur sept requêtes dirigées contre le décret n°96-440 portant création du poste de Premier ministre, la Cour constitutionnelle valida, par décision DCC 96-010 du 26 avril 1996, la création du poste de Premier ministre. Selon la haute juridiction constitutionnelle, la Loi fondamentale « *n'impose au Président de la République, chef du Gouvernement, ni la structure du Gouvernement, ni la dénomination et les attributions de ses membres* ». On peut donc en déduire avec Gérard Conac que la création d'un tel poste ne consacrait pas une dyarchie au sein de l'exécutif, car le Premier ministre restait soumis à l'autorité hiérarchique du Président comme les autres ministres¹⁹¹. Mais, s'il est vrai que la constitution n'impose pas au chef de l'Etat la structure du Gouvernement et la dénomination des membres du Gouvernement, elle impose des limites au chef de l'Etat dans la fixation des attributions de ses collaborateurs, car l'article 70 interdit au Président de la République de déléguer, aux ministres, ses pouvoirs prévus aux articles 54 alinéa 3, 60, 61, 101, 115, 133 et 144¹⁹².

En tout état de cause, il faut reconnaître que le décret n°96-440 n'instituait pas le bicéphalisme de l'exécutif. Il s'agissait d'un simple aménagement du pouvoir exécutif qui n'était pas de nature à conduire à un partage des pouvoirs au sommet de l'Etat. Selon le Professeur AHADZI-NONON Koffi, « *au Bénin, la soumission [du Premier ministre] est plus prononcée puisque c'est par décret présidentiel que le poste de Premier ministre a été créé. Le chef de l'Etat peut tout aussi librement le supprimer, ce qui lui assure une plus grande allégeance personnelle du titulaire* »¹⁹³. Le cas béninois constitue un cas exceptionnel qui tend à servir de modèle face à l'échec du bicéphalisme que nous constatons un peu partout en Afrique.

¹⁹¹ Gérard CONAC, « Succès et crises du constitutionnalisme africain », in *Les constitutions africaines publiées en langue française*, tome 2, op. cit, p. 19.

¹⁹² Article 54 alinéa 3 : nomination des membres du Gouvernement ; article 60 : exercice de droit de grâce ; article 61 : accréditation des ambassadeurs et des envoyés extraordinaires ; article 101 : déclaration de l'état de guerre, de l'état de siège et de l'état d'urgence ; article 115 : nomination des trois membres de la Cour constitutionnelle ; article 133 : nomination du président de la Cour suprême ; article 144 : négociation et ratification des traités et accords internationaux.

¹⁹³ AHADZI-NONON Koffi « Le Premier ministre en Afrique noire francophone : étude de quelques exemples récents », op. cit. p. 40.

SECTION 2. L'ECHEC DU BICEPHALISME DES ANNÉES 1990

Les résultats du bicéphalisme n'ont pas été à la hauteur de l'ambition des constituants des années 1990. Dans la plupart du temps, le bicéphalisme a été à l'origine des crises au sommet de l'Etat (Paragraphe 1), ce qui a conduit à des réformes constitutionnelles (Paragraphe2).

§1. LES CRISES INSTITUTIONNELLES CONSECUTIVES AU BICEPHALISME DES ANNÉES 1990

Ces crises sont intervenues en amont et en aval de la mise en œuvre du bicéphalisme. En amont, elles sont liées à la désignation des premiers ministres (A), tandis qu'en aval, elles sont consécutives à des cohabitations (B).

A. LES CRISES LIÉES A LA DESIGNATION DES PREMIERS MINISTRES

Calculs politiques et imperfections des textes juridiques ont respectivement alimenté et favorisé ces crises. Les cas du Niger et du Togo sont illustratifs.

1. Les nominations mouvementées des Premiers ministres au Niger

Quatre Premiers ministres et deux motions de censure¹⁹⁴, de 1993 à 1995, le Niger présente le tableau noir du bicéphalisme de l'exécutif des années 1990 en Afrique noire francophone, soit quatre Premiers ministres en 3 ans¹⁹⁵.

En effet, la fin de la transition démocratique au Niger était sanctionnée par les élections législatives du 14 février 1993 et présidentielles des 27 février et 27 mars de la même année. L'Alliance des forces de changement (AFC), composée du Parti nigérien

¹⁹⁴ Selon Jacques CADART, la motion de censure est « *la procédure de mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement sur l'initiative des Parlementaires* » ; Jacques CADART, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Tome II, 2^e édition, L.G.D.J., Paris, 1980, p. 633.

¹⁹⁵ Mahamadou Issoufou (17 avril 1993-28 septembre 1994) ; Souley Abdoulaye (28 septembre-16 octobre 1994) ; Amadou Boubacar Cissé (7 février -20 février 1995) ; Hama Amadou (21 février 1995- janvier 1996). Souley Abdoulaye a été victime de la motion de censure le 16 octobre 1996, soit quelques jours après sa nomination. Amadou Boubacar Cissé a été renversé le 20 février 1995 ; Voir Les constitutions africaines publiées en langue française op. cit., tome 2, p. 158 à 160 ; voir également, « Les trois erreurs de « Nafarko » », JA n°1782 du 2 au 8 mars 1995, p. 32 et 33.

pour la démocratie sociale (PNDS), de l'Alliance nigérienne pour la démocratie et le progrès (ANDP), de la Convention démocratique et sociale (CDS) et de quelques petites formations à coloration régionale, obtinrent 50 sièges sur les 83 à pourvoir¹⁹⁶. Le deuxième tour de l'élection présidentielle du 27 mars avait vu la victoire définitive de cette coalition sur l'ancien parti au pouvoir, le Mouvement national pour la société de développement (MNSD). Mahamane Ousmane de CDS était élu avec 54,42% des suffrages exprimés contre 45,58% à Tandja Mamadou du MNSD. Pour consolider leur alliance, le nouveau chef de l'Etat nomma Mahamadou Issoufou du PNDS Premier ministre le 17 avril 1993, tandis que Moumouni Djermakoye sera élu Président de l'Assemblée nationale. Mais cette coalition n'a pas tardé à montrer ses limites. En effet, en octobre 1994, le Premier ministre démissionna pour protester contre un décret présidentiel qui, selon lui, lui retirait l'essentiel de ses prérogatives constitutionnelles. Ce décret rattachait à la présidence de la République la commission centrale des marchés chargés d'attribuer les contrats étatiques¹⁹⁷. Le Premier ministre ne s'était pas contenté de démissionner, mais son parti quitta la coalition et s'allia au principal parti d'opposition, le MNSD. Quelques semaines plus tard, le PPN/RDA quitta l'AFC et s'allia à son tour au MNSD. L'opposition devint alors majoritaire à l'Assemblée nationale. Cette alliance contre nature montre qu'en Afrique les intérêts personnels et individuels prennent le pas sur les programmes politiques, car il y a quelques années, personne ne pourrait penser à une telle alliance¹⁹⁸. Toutefois, cette crise a permis aux acteurs politiques, et surtout aux constitutionnalistes de mesurer le sens et la portée de l'article 47 de la constitution nigérienne du 26 décembre 1992 qui disposait que « *le*

¹⁹⁶ Les résultats détaillés des législatives se présentent comme suit : l'AFC obtient 50 sièges : 22 sièges pour la CDS, 13 sièges pour le PNDS, 11 pour l'ANDP, 2 sièges pour le Parti progressiste nigérien/Rassemblement démocratique africain (PPN/RDA) et deux autres formations obtiennent chacune 1 siège. Le MNSD obtient 29 sièges et les partis de D. Bakary et d'A. Salifou obtiennent chacun 2 sièges.

¹⁹⁷ Mais cette démission avait aussi des causes plus profondes qui, d'une part, portaient sur la gestion économique du pays et sur les mesures à prendre pour assurer son redressement et, d'autre part, sur les inquiétudes des partisans du Premier ministre qui dénonçaient la mainmise de la CDS, parti du chef de l'Etat, sur l'appareil d'Etat et l'affairisme de certains de ses dirigeants ; voir aussi Emmanuel **GREGOIRE**, « La cohabitation au Niger », *Afrique contemporaine*, n°175, 3^e trimestre 1995, p. 45

¹⁹⁸ N'est-ce pas une révélation de la politique du ventre décrite par Jean François Bayart ? En Afrique, la politique constitue une bonne « affaire », car elle permet d'accumuler des richesses et de se faire une position. Voir Jean-François **BAYART**, *L'Etat en Afrique, la politique du ventre*, Fayard, Paris, 2006.

Président de la République nomme le Premier ministre, et met fin à ses fonctions ». Le chef de l'Etat dispose-t-il d'un pouvoir discrétionnaire en matière de nomination du Premier ministre au mépris de la volonté de la majorité parlementaire ? La pratique a montré que l'exercice de ce pouvoir de nomination par ce dernier était honorifique et la désignation réelle du Premier ministre relève de la majorité parlementaire.

En effet, suite à la désertion du PNDS et du PPN/RDA de l'AFC, le Président Mahamane Ousmane, mis en minorité à l'Assemblée nationale, n'avait pas voulu prendre acte de la nouvelle figure politique qui se dessinait à l'hémicycle. Il s'obstina de nommer un de ses proches, Souley Abdoulaye, ministre du commerce dans le Gouvernement démissionnaire et trésorier de la CDS, Premier ministre. A défaut du soutien de la majorité parlementaire, son Gouvernement fut très tôt censuré par l'Assemblée nationale¹⁹⁹. Le chef de l'Etat décida d'en découdre avec l'opposition, car il refusa la cohabitation et opta pour la dissolution de l'Assemblée nationale. Malheureusement, les élections anticipées du 12 janvier 1995 furent défavorables au chef de l'Etat, car les électeurs renvoyèrent une majorité qui lui est hostile²⁰⁰. L'issue de ces législatives présentait au Président Mahamane Ousmane deux possibilités : soit se démettre, soit accepter une cohabitation avec un Premier ministre de l'opposition. Mais comme en Afrique on ne démissionne jamais, le chef de l'Etat avait opté pour la deuxième solution tout en espérant jouer sur une éventuelle fragilité de la nouvelle coalition. Le 7 février 1995, il nomma Amadou Boubacar Cissé au poste de Premier ministre au mépris de l'avis de la majorité parlementaire, car ce dernier n'avait pas l'aval de son parti, le MNSD, qui préféra Hama Amadou. En effet, en nommant Amadou Boubacar Cissé, le Président Mahamane Ousmane voulait entretenir des querelles intestines au sein du MNSD, puisqu'au cours d'une élection au sein du parti,

¹⁹⁹ Le 16 octobre 1994, l'Assemblée nationale vote la censure du Gouvernement Souley Abdoulaye par 46 voix sur 83. Voir Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, Gérard **CONAC** et Christine **DESOUCHES**, *Les constitutions africaines publiées en langue française*, tome 2, op. cit., p. 158 ; voir aussi Emmanuel **GREGOIRE**, « La cohabitation au Niger », op. cit., p. 45 ; **GREGOIRE** et **SARDAN**, « Niger : le pire a été évité, mais demain ? », *Politique africaine*, 1996, p. 117 ; Patrick **QUANTIN**, « Niger : retour sur l'analyse d'un coup d'Etat », *Politique africaine*, 1996, pp. 113-116.

²⁰⁰ Les résultats définitifs du scrutin du 12 janvier 1995 se présentent comme suit : 40 sièges pour les formations de la mouvance présidentielle : 9 sièges pour l'ANDP, 24 pour la CDS, 3 pour le PUND, 2 pour le PSDN et 2 pour l'UDPS ; 43 pour les formations de l'opposition : 29 sièges pour le MNSD, 12 pour le PNDS, 1 pour le PPN/RDA et 1 pour l'UPDP ; voir Emmanuel **GREGOIRE**, op. cit., p. 47.

Hama Amadou a été désigné aux dépens d'Amadou Boubacar Cissé. Malgré le défaut du soutien de son parti, ce dernier s'obstina d'accepter sa nomination. Il fut logiquement exclu de son parti et censuré par la majorité parlementaire le 20 février 1995²⁰¹ avant même la formation de son Gouvernement. Devant l'échec de diviser la majorité parlementaire, le Président Mahamane Ousmane se résigna à nommer Hama Amadou au poste de Premier ministre.

Il faut remarquer que cette crise, liée à la désignation du Premier ministre, est due, d'une part, à la volonté du Président de la République d'éviter toute cohabitation avec un Premier ministre issu des rangs de l'opposition et, d'autre part, à la disposition ambiguë de l'article 47 de la constitution²⁰², sujette à une interprétation conflictuelle. Le chef de l'Etat peut s'abriter derrière une telle disposition pour diviser une majorité parlementaire fragile. C'est ce qui fut arrivé au Togo en 1995, bien que la constitution togolaise soit plus contraignante en matière de nomination du Premier ministre que la constitution nigérienne.

2. Le cas du Togo : une nomination astucieuse

Si la présidentielle du 25 août 1993 avait été boycottée par l'opposition²⁰³, cette dernière avait pris part aux élections législatives des 6 et 27 février 1994. Les résultats du second tour du scrutin donnèrent sans doute une majorité à l'opposition qui remporta 40 sièges sur les 81 à pourvoir²⁰⁴. En effet, après l'annulation de l'élection de 3 députés de l'opposition, le Comité d'action pour le renouveau (CAR) de Yaovi Agboyibo obtint 34 sièges et l'Union togolaise pour la démocratie (UTD) d'Edem Kodjo 6 sièges. Par contre, le Rassemblement du peuple togolais (RPT) du Président Eyadéma, ancien parti unique et parti au pouvoir, obtint 35 sièges. Le RPT pouvait aussi compter sur les 2

²⁰¹ Voir Elimane FALL, « les desseins contrariés d'Amadou Cissé », *JA*, n°1787 du 6 au 12 avril 1995.

²⁰² Article 47 de la constitution nigérienne du 26 décembre 1992 : « *le président de la République nomme le Premier ministre, et met fin à ses fonctions* ».

²⁰³ L'élection présidentielle du 25 août 1993 était organisée dans une atmosphère de violence et d'intimidation. L'opposition, qui avait demandé en vain le report du scrutin, finit par appeler au boycottage. Le général Eyadéma était élu facilement avec 96,49% des suffrages exprimés. Le taux de participation s'élevait seulement à 36,16%.

²⁰⁴ Malgré l'annulation de l'élection de 3 députés de l'opposition (deux du CAR et un de l'UTD), elle restait toujours majoritaire : 40 sièges sur 78 pourvus.

sièges de l'Union pour la justice et la démocratie (UJD) et celui de la Confédération des forces nouvelles (CFN), qui lui étaient affiliées. Naturellement, les leaders du CAR, Yaovi Agboyibo, et de l'UTD, Edem Kodjo, formèrent une coalition en vue de la nomination du Premier ministre, car l'article 66 de la constitution du 14 octobre 1992, version originale, obligeait le Président de la République à nommer « *le Premier ministre dans la majorité parlementaire* ». Selon les indiscrétions, les deux leaders de l'opposition s'étaient convenus que Yaovi Agboyibo serait nommé au poste de Premier ministre et Edem Kodjo à celui de présidence de l'Assemblée nationale. Ce qui est à notre avis conforme à l'esprit de l'article 66 de la constitution, car le leader du parti dominant de la majorité parlementaire, qui bénéficie d'un mandat électoral plus large, a vocation à devenir Premier ministre. Toutefois, le Président Eyadéma a réussi à faire prévaloir la lettre de la constitution sur son esprit grâce à la complicité du leader de l'UTD, Edem Kodjo.

En effet, le 23 avril 1994, Edem Kodjo fut nommé Premier ministre. Selon le Président Eyadéma, « *l'article 66 de la constitution ne lui fait pas obligation de nommer le leader même de la majorité parlementaire* »²⁰⁵. Si du point de vue formel cela n'est pas faux, il est clair que cette nomination violait la volonté du peuple et la lecture parlementaire qu'impose l'article 66 de la constitution. Par cette nomination, le chef de l'Etat était parvenu à diviser l'opposition et à allier le Premier ministre à son parti. La coalition entre les deux leaders de l'opposition avait volé à l'éclat, car le Gouvernement d'Edem Kodjo, annoncé le 25 mai 1994, était composé pour moitié les partisans du Président Eyadéma et pour moitié ceux du Premier ministre. Aussi, c'est la majorité formée des députés du RPT et de l'UTD qui avait accordé la confiance au Gouvernement lors de son investiture à l'Assemblée nationale. Cette situation montre sans doute les faiblesses et les querelles de personnes qui rongent l'opposition africaine et plus particulièrement l'opposition togolaise qui est incapable de se mettre d'accord pour définir une ligne de conduite. Par ailleurs, Edem Kodjo ne restera pas longtemps au poste de Premier ministre, puisqu'aux élections législatives partielles des 4 et 18 août

²⁰⁵ Alioune **SALL**, « Le bicéphalisme du pouvoir exécutif dans les régimes politiques d'Afrique noire : crises et mutations », *Penant* 1997, n°825, p. 308.

1996, le RPT remportera les 3 sièges à pourvoir²⁰⁶, et obtenant par conséquent la majorité absolue. Edem Kodjo sera remplacé par Kwassi Klutsé le 19 août 1996.

Cette résistance dans la désignation d'un Premier ministre, issu des rangs de l'opposition, préfigure une cohabitation difficile. La répartition des pouvoirs, surtout les pouvoirs de nomination, la présidence des conseils des ministres ont donné lieu à des conflits.

B. LES CRISES LIÉES A LA COHABITATION

Au Togo et au Niger, la cohabitation n'a pas été facile. Si dans le premier pays, le Président Eyadéma est arrivé à dominer le Premier ministre, dans le second, le duel semble profiter au Premier ministre. De toutes les façons, la cohabitation nigérienne était plus difficile que la cohabitation togolaise.

1. La cohabitation difficile au Niger

La constitution nigérienne du 26 décembre 1992 était sans doute « *un nid à contentieux juridiques et politiques* »²⁰⁷. Le caractère imprécis, lacunaire et contradictoire des dispositions de la constitution était à l'origine d'une cohabitation chaotique entre le Président Mahamane Ousmane et son Premier ministre Hama Amadou. Cette cohabitation chaotique était en grande partie alimentée par les difficultés à appliquer la constitution, sujette à interprétations divergentes et à multiples controverses sémantiques et grammaticales. Les points les plus sensibles de cette cohabitation concernaient la présidence des conseils des ministres et la nomination des hauts fonctionnaires.

En effet, au lendemain de la proclamation des résultats des législatives anticipées du 12 janvier 1995, remportées par l'opposition, le Président Mahamane Ousmane avait, par un décret, créé un secrétariat général du conseil des ministres qu'il

²⁰⁶ Aux législatives des 6 et 27 février 1994, la Cour suprême, qui statuait en attendant l'installation de la Cour constitutionnelle, avait annulé l'élection de ces trois députés.

²⁰⁷ Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, « Les solutions constitutionnelles des conflits politiques », *Afrique contemporaine*, numéro spécial, 4^e trimestre 1996, p. 256.

rattachait à la présidence de la République. Le même décret fixait les attributions du titulaire de ce poste qui devait être nommé par le Président de la République. Pour l'opposition, ce décret visait à « doubler » le Premier ministre et à le dépouiller de ses prérogatives l'habilitant à déterminer et à conduire la politique de la nation. En réalité, en créant ce secrétariat du conseil des ministres, le Président Mahamane Ousmane avait voulu sans doute conduire et contrôler le déroulement des activités du conseil des ministres. La constitution nigérienne, tout en reconnaissant au Président de la République de présider le conseil des ministres²⁰⁸, lui permet-elle de rattacher par décret le secrétariat de ce conseil à la présidence ? Une interprétation littérale de cette disposition n'interdit pas au chef de l'Etat de prendre un tel décret. Mais les circonstances politiques dépouillaient ce dernier de l'essentiel de ces pouvoirs qu'il pourrait détenir de son pouvoir de présidence du conseil des ministres. Cette situation met en évidence les contradictions qu'on retrouve dans la plupart des constitutions africaines : le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation, le Président de la République préside le conseil des ministres, alors que la politique de la nation se détermine en conseil des ministres. Saisie à ce sujet par les responsables de l'opposition, la Cour suprême a déclaré le décret inconstitutionnel. Mais cette crise n'était que le prélude d'une cohabitation difficile et mal négociée.

En réaction à l'annulation du décret par la Cour suprême, le Président de la République refusa de présider le conseil des ministres le 6 avril 1995²⁰⁹. En effet il reprochait à l'opposition de vouloir le « *confiner dans un rôle protocolaire [et le transformer en une] simple chambre d'enregistrement* »²¹⁰. Le Président de la République pouvait-il refuser de présider le conseil des ministres ? En effet, l'utilisation du présent de l'indicatif par le constituant nigérien de 1992 affirmant que « *le Président de la République préside le conseil des ministres* », obligeait ce dernier à le faire. La présidence du conseil des ministres par le chef de l'Etat était sans doute une obligation. Au cas où le Président y renonçait, il devait obligatoirement charger son Premier

²⁰⁸ L'article 48 de la constitution du 26 décembre 1992 dispose que « *le Président de la République préside le conseil des ministres. Le Premier ministre le supplée dans les conditions fixées par la présente constitution* ».

²⁰⁹ Cf. AHADZI-NONOU Koffi, « Le Premier ministre en Afrique noire francophone : études de quelques exemples récents », op. cit. pp. 68-70.

²¹⁰ Emmanuel GREGOIRE, op. cit. p. 48.

ministre de le suppléer. C'est dans ce sens que le Premier ministre Hama Amadou disait que la présidence du conseil des ministres « *n'est pas une prérogative [pour le chef de l'Etat], mais une obligation* »²¹¹. Le 5 décembre 1995, la Cour suprême désavoua clairement le chef de l'Etat en décidant que « *la présidence du conseil des ministres représente une obligation constitutionnelle pour le Président de la République qui ne peut s'y soustraire sous peine de parjure* »²¹². Mais, pouvait-il refuser de présider un conseil des ministres dont l'ordre du jour lui était imposé ? En principe, l'ordre du jour du conseil des ministres devrait être défini d'un commun accord entre le Président de la République et le Premier ministre. D'ailleurs, c'est la recommandation que la Cour suprême a donnée aux deux chefs de l'exécutif. Selon elle, « *les deux autorités doivent se mettre d'accord sur les points à inscrire à l'ordre du jour du conseil des ministres ; en cas de désaccord, l'ordre du jour définitif doit être arrêté en conseil des ministres* »²¹³. De toutes les façons, la réussite d'une cohabitation nécessitait une collaboration du chef de l'Etat qu'on ne pouvait pas purement et simplement écarter de la gestion des affaires de l'Etat, car, élu au suffrage universel direct sur un programme politique, il est dépositaire d'un mandat direct, sinon collectif dont il doit rendre compte. C'est l'occasion de s'interroger sur cette technique constitutionnelle qui consiste à élire le chef de l'Etat sur un programme bien défini, et d'attribuer la détermination et la conduite de la nation au Premier ministre et à son Gouvernement. A notre humble avis, un Président, qui est dépositaire d'un mandat direct du peuple, doit être chef du Gouvernement et, par conséquent, déterminer et conduire la politique de la nation. Au cas où c'est le Gouvernement qui détermine et conduit la politique de la nation, le chef de l'Etat devrait être désigné par les chambres, à l'instar du parlementarisme allemand, ceci éviterait des crises de cohabitation et la paralysie de l'Etat. A défaut d'un accord sur l'ordre du jour, le conseil des ministres du 20 avril 1995 ne durera que 10 minutes. Le Président de la République tout en revenant sur sa décision du refus de présider le conseil des ministres, avait voulu imposer son ordre du jour. Il refusa systématiquement de donner la parole au Premier ministre et aux autres

²¹¹ « Je ne suis pas le rival du président », *JA*, n°1816 du 26 octobre au 1^{er} novembre 1995, p. 24.

²¹² Arrêt n°95/06 du 05 décembre 1995.

²¹³ Idem.

ministres qui voulaient parler d'autres sujets que de son ordre du jour²¹⁴. Aussi, le 28 avril 1995, le Président Mahamane Ousmane leva-t-il brutalement le conseil des ministres quand les ministres s'apprêtaient à aborder les décrets de nomination des cadres de l'administration.

Mais Cette situation n'avait pas empêché le Premier ministre de procéder en mai au remplacement de huit préfets de région et à la nomination de plusieurs nouveaux sous-préfets ainsi que quelques chefs de postes administratifs. Le 6 juillet 1995, le Premier ministre Hama Amadou prendra un décret relevant de leurs fonctions 19 chefs d'entreprises nationales, proches de la mouvance présidentielle. Il nomma du même coup ses proches en remplacement de ces derniers²¹⁵. Pour le Premier ministre, la nomination des nouveaux cadres s'avère nécessaire, car ceux qui avaient été nommés par l'AFC ne sont « *pas de bons porte-paroles de l'action gouvernementale* »²¹⁶. Le Premier ministre avait-il le droit de démettre et de procéder au remplacement des hauts fonctionnaires et les préfets ? En tout cas, la constitution du 26 décembre 1992 ne lui reconnaissait nullement ce droit. Cette dernière attribuait le monopole du pouvoir de nomination au chef de l'Etat²¹⁷ qui pouvait toutefois le déléguer au Premier ministre. C'est dans ce sens que le tribunal d'instance de Niamey et la Cour suprême du Niger avaient jugé. Selon les juges, c'est le Président de la République, et non le Premier ministre, qui nomme les titulaires des plus hauts postes de l'Etat. Mais il faut reconnaître que les décisions de la Cour suprême n'étaient pas respectées par les deux chefs de l'exécutif. Cette crise met encore à jour une autre imperfection de la

²¹⁴ Le journal le démocrate (n°151 du lundi 24 avril 1995) rend ainsi compte du déroulement du conseil : « la réunion bien que brève (moins de 10 minutes) s'est tenue dans une atmosphère surréaliste, le chef de l'Etat refusant systématiquement la parole à tous les ministres qui voulaient parler d'autre chose que de « son » ordre du jour, les ministres, à commencer par le chef du Gouvernement, estimant pour leur part que seuls les textes préalablement examinés en conseil de cabinet devaient faire l'objet de discussions ; voir Emmanuel **GREGOIRE**, op., cit., p. 49

²¹⁵ Voir Henri **VERNET**, « Le guerrier qui chasse ne tousse pas », JA n° 1817 du 2 au 8 novembre 1995, p. 46.

²¹⁶ Emmanuel **GREGOIRE**, op., cit., p. 50.

²¹⁷ L'article 58 alinéa 3 et 4 de la constitution du 26 décembre 1992 dispose que « Les membres de la Cour suprême, le grand chancelier des ordres nationaux, les officiers généraux, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les préfets et sous-préfets, les secrétaires généraux des ministères, les directeurs des administrations centrales, sont nommés par décret pris en conseil des ministres. Une loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom ».

constitution nigérienne de 1992 : comment le Premier ministre pouvait-il déterminer, conduire la politique de la nation et diriger l'administration s'il ne disposait pas de pouvoir de nomination ? La crise au sommet de l'Etat atteindra son paroxysme lorsque le Président de la République menaça de mettre en œuvre ses pouvoirs exceptionnels, refusa de convoquer le conseil des ministres et de promulguer la loi de finances 1996. Le 27 janvier 1996, le chef d'état-major des armées, le colonel Ibrahim Baré Maïnassara, avait pris la tête d'un coup d'Etat militaire : le Président de la République et le Gouvernement sont destitués, l'Assemblée nationale dissoute, la constitution et les partis suspendus, un conseil de salut national (CSN), composé de 12 militaires assume l'ensemble des pouvoirs. Ainsi, comme le dit Alioune Fall, « *la constitution parlementaire de 1992 était morte* »²¹⁸, la cohabitation conflictuelle avait trouvé un dénouement militaire, contrairement au Togo où le Président Eyadéma contrôlait à sa guise l'exécutif face au Premier ministre, Edem Kodjo impuissant.

2. La cohabitation togolaise : un duel remporté par le chef de l'Etat

Un pied dans l'opposition et un autre dans la mouvance présidentielle, la marge de manœuvre du Premier ministre, Edem Kodjo, était sérieusement réduite face au Président Gnassingbé Eyadéma. La seule force du Premier ministre constituait à faire basculer la majorité parlementaire dans l'une et l'autre partie²¹⁹. Mais en 1996, le Premier ministre perdra cette force lorsque l'un de ses députés finit par se rallier au RPT, après avoir été exclu du parti pour avoir voté dans un sens contraire au mot d'ordre du parti. De même, le CAR aussi perdra sa force quand deux de ses députés quittèrent le parti pour demander plus tard leur inscription au groupe parlementaire du RPT. Ainsi, grâce à cette stratégie de « *débauchage* » des députés de l'opposition par le RPT, ce dernier deviendra majoritaire avant même les législatives partielles des 4 et 18 août 1996. D'ailleurs, à ces législatives partielles des 4 et 18 août, le RPT remportera

²¹⁸ Alioune **SALL**, « Processus démocratique et bicéphalisme du pouvoir exécutif en Afrique noire francophone : un essai de bilan », *Revue juridique et politique des Etats francophones*, Juillet-septembre 2006, 60^e année, p. 443.

²¹⁹ Avec 6 députés, Edem Kodjo pouvait former la majorité Parlementaire aussi bien avec le CAR de Yaovi Agboyibo qu'avec le RPT de Gnassingbé Eyadéma. Rappelons que pour sa désignation, il avait formé une majorité avec le CAR, alors qu'il a été investi par la majorité UTD-RPT.

les 3 sièges à pourvoir après le boycott du CAR. Devant cette situation, le Premier ministre était désarmé, impuissant face au Président de la République qui pouvait compter aussi sur la complicité de la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême. Alors qu'en juin 1995, le Premier ministre estimait que « *la cohabitation avec le Président Eyadéma se déroule plutôt bien* »²²⁰, en avril 1996, elle se transformera en un duel remporté sans doute par le chef de l'Etat.

En effet, après s'être confié à Dieu plus d'un an²²¹, le Premier ministre tenta dès avril 1996 de réagir contre la marginalisation dans laquelle le Président Eyadéma le plongeait. Ce qui fut à l'origine de l'épreuve de force entre les deux chefs de l'exécutif, c'était la nomination des hauts fonctionnaires²²². Tout commença par une lettre circulaire du 17 avril 1996 adressée par le Président Eyadéma aux membres du Gouvernement. Dans cette lettre, il rappela aux ministres qu'en vertu de l'article 70 de la constitution²²³, la nomination des directeurs de l'administration centrale lui revenait, et par conséquent, les nominations qui étaient intervenues en violation de cette disposition étaient nulles et de nul effet et devaient être immédiatement rapportées. Le même jour, il adressa une lettre au Premier ministre dans laquelle il rappela ces mêmes dispositions. Il précisa que les dispositions de l'article 70 s'appliquaient à tous les fonctionnaires d'un rang égal ou supérieur à celui de directeur de l'administration centrale, donc aux secrétaires généraux de la primature et des ministères, ainsi qu'aux directeurs d'administration centrale. Il ajouta plus loin qu'en sa qualité du Président du conseil des ministres, il lui appartenait d'arrêter l'ordre du jour, de formuler et de formaliser les décisions prises après délibération.

²²⁰ Kodjo : « un an avec Eyadéma », *Jeune Afrique* n°1794 du 25 au 31 mai 1995, p. 56.

²²¹ Selon l'un des proches du Premier ministre, « tous les matins que Dieu fait, à sept heures, Edem Kodjo se rend à la messe. La foi l'aide à tenir », voir François **SOUDAN**, « Eyadéma-Kodjo, jusqu'à quand ? », *Jeune Afrique* n°1815 du 19 au 25 octobre 1995, p. 38.

²²² Voir Hamza **KAÏDI**, « Les lettres de la discorde », *Jeune Afrique* n°1852 du 3 au 9 juillet, p. 27.

²²³ L'article 70 de la constitution togolaise du 14 octobre 1992, version originale, disposait que « le Président de la République, après délibération du conseil des ministres, nomme le grand chancelier de l'Ordre du Mono, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les préfets, les officiers commandants des armées de terre, de mer et de l'air et les directeurs des administrations centrales. Le Président de la République, par décret pris en conseil des ministres, nomme les Présidents d'universités élus par les collèges électoraux des universités, les Professeurs inscrits sur une liste d'aptitude reconnue par les conseils des Universités et les officiers généraux. Une loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du Président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom ».

En réponse à la lettre du chef de l'Etat, le Premier ministre adressa une longue lettre à ce dernier le 22 avril 1996. Dans cette lettre, il rappela au chef de l'Etat que la question des nominations n'était pas réglée dans son principe par l'article 70 de la constitution mais par l'article 79 de la même constitution²²⁴. A propos des pouvoirs attachés à la présidence du conseil des ministres, il écrit que « *s'il est exact que le Président de la République, en sa qualité du Président du conseil des ministres, arrête l'ordre du jour du conseil, il appartient au chef de Gouvernement d'en établir le projet conformément à l'article 77 de la constitution qui veut que le Gouvernement détermine et conduise la politique de la nation* »²²⁵. Pour finir, le Premier ministre saisit l'occasion pour exprimer son ras-le-bol face à l'exclusion politique dont il a été victime de la part du Président Eyadéma²²⁶. Le 23 avril 1996, Edem Kodjo adressa au Président Eyadéma une nouvelle lettre bien plus sèche : « *J'ai le regret de vous informer que votre circulaire en date du 17 avril 1996, adressée aux membres du Gouvernement, est irrecevable dans sa forme, dans la mesure où vous n'êtes pas le chef du Gouvernement. Si vous avez des observations à formuler sur les questions évoquées par votre lettre circulaire, vous devez les adresser au chef du Gouvernement qui se chargera d'en répercuter le contenu aux ministres....* ». Face à cette interprétation divergente des articles 70, 77 et même de l'article 66 sur la présidence du conseil des ministres, le Président Eyadéma saisit la Chambre constitutionnelle de la Cour Suprême d'une demande d'avis portant d'abord sur les pouvoirs attachés à la présidence du conseil des ministres, ensuite sur la notion de la majorité parlementaire et enfin sur les pouvoirs

²²⁴ Article 79 de la constitution du 14 octobre 1992, version originale : « Le Premier ministre assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 70, le Premier ministre nomme aux emplois civils et militaires. Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres ».

²²⁵ Article 77 de la constitution du 14 octobre 1992, version originale : « *Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il dirige l'administration civile et militaire. A cet effet, il dispose de l'administration, de la force armée et des forces de sécurité. Le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale* ».

²²⁶ Le Premier ministre exprime ainsi son ras-le-bol : « Vous reconnaîtrez que j'ai fait preuve d'une grande souplesse dans la revendication de mes droits constitutionnels et dans leur mise en œuvre. A quelle nomination militaire ai-je procédé depuis mon entrée en fonction ? (...) Peut-on considérer que le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation en matière de politique étrangère alors que les missions sont conduites à l'étranger sans que j'en sois informé ? »
Faisant allusion aux discussions bénino-togolaises lors de visite du Président Kérékou à Kara, Edem Kodjo écrit au Président Eyadéma : « Peut-on considérer que le Premier ministre a son mot à dire dans le domaine des relations internationales lorsqu'il passe quatre heures dans une chambre à Kara sans jamais avoir été associé, ne serait-ce qu'épisodiquement, aux négociations ? Même le communiqué final ne m'a pas été montré » ; voir *Jeune Afrique* n°1852, op. cit. pp. 27 et 28.

respectifs du Président de la République et du Premier ministre en matière de la nomination des hauts fonctionnaires.

Concernant le premier point, dans son avis du 4 juin 1996, la Cour estima que la présidence du conseil des ministres signifie que c'est le Président de la République qui « *arrête définitivement l'ordre du jour du conseil, c'est lui qui décide des sujets à débattre. C'est lui qui dirige les débats et oriente les travaux (...) et conclut les discussions. La présidence du conseil des ministres est une fonction effective qui confère au Président de la République des pouvoirs réels dans la détermination de la politique de la nation ; le Gouvernement la conduit conformément aux orientations du chef de l'Etat, sous le contrôle du Parlement* »²²⁷. Sur ce point, la Cour conclut que « *la constitution, en confiant au Président de la République la présidence du conseil des ministres, entend lui conférer ainsi la prééminence sur le Premier ministre* ». A propos du troisième point, la Chambre constitutionnelle n'avait pas fait mieux. Elle estima que « *le pouvoir de nomination du Premier ministre est un pouvoir résiduel qui s'étend aux domaines non couverts par l'article 70 de la constitution et la loi organique à laquelle renvoie cet article* »²²⁸. Nous pouvons tirer deux enseignements de cet avis de la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême.

Le premier enseignement est que la Cour remet en cause la nature parlementaire du régime politique instituée par le constituant de 1992. En décidant que la présidence du conseil des ministres confère au Président de la République des pouvoirs réels « *dans la détermination de la politique de la nation* », et par conséquent, le Gouvernement « *la conduit conformément aux aspirations du chef de l'Etat* », la Cour méconnaît délibérément l'article 77 de la constitution qui dispose que « *le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation* ». De même, la Cour fait une fausse interprétation de l'article 70 de la constitution lorsqu'elle soutient que « *le pouvoir de nomination du Premier ministre est un pouvoir résiduel* ». Selon la lettre et l'esprit de

²²⁷ Avis de la Chambre constitutionnelle de la Cour Suprême du 4 juin 1996 sur l'interprétation des articles 66 et 70 de la constitution togolaise du 14 octobre 1992.

²²⁸ Quant au 2^e point, la Cour estima qu'on entend par majorité parlementaire, « *le parti ou la coalition de partis détenant la majorité de sièges au Parlement (moitié plus un) et servant d'appui au Gouvernement. Cette majorité est fluctuante (au gré des questions débattues). C'est au moment des votes qu'il se constitue une majorité conjoncturelle, car les députés ne sont pas liés par un mandat impératif* ».

l'article 70 de la constitution, c'est le Président de la République qui dispose d'un pouvoir de nomination résiduel ou d'attribution, alors que le Premier ministre dispose d'un pouvoir de nomination de droit commun ou de principe. En réalité, en attendant l'intervention de la loi organique prévue par l'article 70, le Président de la République devrait se contenter des nominations limitativement prévues par la constitution, tandis que toutes les autres relèveraient du Premier ministre. Cette interprétation présidentialisante de la constitution avait pour effet la subordination du Premier ministre et du Gouvernement au Président de la République. Certes, on peut légitimement soutenir qu'un simple avis de la Cour ne lie pas forcément les acteurs politiques. Mais la Cour transformera purement et simplement son avis en décision au cas où le Premier ministre refuserait de l'observer.

Le deuxième enseignement que nous pouvons en tirer est que la Cour reste un instrument politique aux mains du chef de l'Etat. Elle était loin d'être l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics, comme le prévoit la constitution²²⁹. Alors qu'au Niger, la Cour s'était efforcée de trouver des solutions aux conflits constitutionnels qui opposaient le Président Mahamane Ousmane au Premier ministre Hama Amadou, au Togo elle a plutôt cherché à s'attirer des bonnes grâces du Président Gnassingbé Eyadéma. Double orphelin, d'une majorité parlementaire et de la faveur de la Cour constitutionnelle, le Premier ministre Edem Kodjo devrait se contenter de sa situation d'impuissance devant le Président Eyadéma.

En somme, comme le constate le Professeur Koffi AHADZI-NONOU, « *le malaise institutionnel togolais, sans atteindre celui de la classe politique nigérienne, était bien réel* »²³⁰. En l'absence d'une entente entre le chef de l'Etat et le Premier ministre, le fonctionnement des pouvoirs publics avait pris un coup : les conseils des ministres étaient rarement convoqués, les nominations de hauts fonctionnaires furent

²²⁹ Article 99 de la constitution togolaise du 14 octobre 1992 : « *La Cour constitutionnelle est la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics* ».

²³⁰ AHADZI-NONOU Koffi, « Le Premier ministre en Afrique noire francophone : études de quelques exemples récents », op. cit. p. 71.

bloquées ou opérées unilatéralement, la mise en place des institutions prévues par la constitution du 14 octobre 1992 fut paralysée²³¹.

Résolues temporairement tantôt par un coup d'Etat, tantôt par les faveurs d'une Cour constitutionnelle, les acteurs politiques ont cherché à trouver définitivement une solution constitutionnelle à ces crises liées au bicéphalisme au moyen des révisions des textes constitutionnels.

§2. LES REFORMES CONSTITUTIONNELLES INTERVENUES

L'ambition des acteurs des réformes constitutionnelles était sans doute la subordination du Premier ministre au Président de la République en vue d'exclure toute possibilité de cohabitation. Cependant, ces réformes, qui tendent à subordonner le Premier ministre au chef de l'Etat (A), comportent toujours des risques de conflits, d'où leurs imperfections(B).

A. DES REFORMES TENDANT A LA SUBORDINATION DU PREMIER MINISTRE AU CHEF DE L'ETAT

Le Président de la République et le Premier ministre n'ont pas pu former un couple heureux au sommet de l'Etat. Pour résoudre et prévenir la crise entre les deux hommes de l'exécutif, des réformes constitutionnelles sont intervenues afin de réduire l'autorité du Premier ministre. L'on a même pu parler d'une « *mise sous-tutelle du Premier ministre* »²³² des Etats de l'Afrique noire francophone. Ainsi, l'institution premier-ministérielle apparaît comme une institution au statut précaire et réduite aux tâches d'« *intendance* ».

1. Un Premier ministre au statut précaire

La première tentative de subordination du Premier ministre au Président de la République a consisté à le rendre responsable devant ce dernier. Désormais, le Président

²³¹ AHADZI-NONON Koffi, « Le Premier ministre en Afrique noire francophone : étude de quelques exemples récents », op. cit. p. 71.

²³² Idem. p. 33.

de la République dispose d'un pouvoir discrétionnaire en matière de nomination et de révocation du Premier ministre.

Au Niger, l'une des premières initiatives du Conseil de salut public fut de convoquer un « *forum national* » pour l'adoption d'une nouvelle constitution, car pour les auteurs du coup d'Etat, le dysfonctionnement des institutions était imputable à la répartition des pouvoirs entre le Président de la République et le Premier ministre prévue par la constitution du 26 décembre 1992. De ce fait, la constitution du 12 mai 1996 instituait purement et simplement une nouvelle République : au régime d'inspiration parlementaire de la constitution du 26 décembre 1992 de la 3^e République, se substituait un régime d'inspiration présidentielle de la constitution du 12 mai 1996 de la 4^e République. Cette dernière instituait un Premier ministre « *intuitu personae* », car ce dernier était discrétionnairement désigné et révoqué par le Président de la République. En effet, aux termes de la nouvelle constitution, le Président de la République « *nomme le Premier ministre et les membres du Gouvernement et fixe leurs attributions. Le Premier ministre et les membres du Gouvernement sont responsables devant lui. Il met fin à leurs fonctions* »²³³. On pourrait légitimement soutenir que les dispositions de l'article 45 in fine constituaient une redondance inutile, car la responsabilité du Premier ministre devant le Président de la République implique le droit pour ce dernier de le révoquer librement. Mais cette redondance exprimait au fond la ferme volonté du constituant nigérien de 1996 de subordonner le Premier ministre au chef de l'Etat. Certes, la constitution du 12 mai 1996 n'a pas pu faire ses preuves, car elle sera remplacée par celle de 1999 à inspiration nettement parlementaire à la suite du coup d'Etat du 9 avril 1999²³⁴. Mais cette constitution est riche d'enseignement, car elle se situait aux antipodes de la défunte constitution. Elle apparaissait comme une solution aux éventuelles crises entre le Président de la République et le Premier ministre en neutralisant « *les toxines de la dissension au sommet de l'Etat en établissant l'unité du*

²³³ Article 46 de la constitution du 12 mai 1996.

²³⁴ Le 9 avril 1999, le président Ibrahim Maïnassara, auteur du précédent coup d'Etat du 27 janvier 1996, sera assassiné par les éléments de sa garde dirigée par le commandant Daouda Mallam Wanké. Celui-ci prendra la tête d'un Conseil de réconciliation nationale composé de 14 officiers. Un Gouvernement d'union nationale est formé pour conduire une transition devant aboutir à la mise en place d'une nouvelle constitution et à l'organisation d'élections présidentielles et législatives. Le référendum constitutionnel organisé le 18 juillet 1999 aboutit à l'adoption d'une constitution d'inspiration parlementaire.

pouvoir exécutif »²³⁵. Mais la constitution nigérienne de 1999 est revenue sur les cendres de celle de 1992 tout en imposant au Président de la République de nommer le Premier ministre « *sur une liste de trois (3) personnalités proposées par la majorité* », cette dernière étant « *constituée d'un parti ou d'une coalition des partis détenant la majorité à l'Assemblée nationale* »²³⁶. Aux termes de la même disposition, le Président de la République ne peut mettre fin aux fonctions du Premier ministre que sur « *la présentation* » par ce dernier « *de la démission du Gouvernement* ». A l'exception de la constitution nigérienne de 1999, la quasi-totalité des pays d'Afrique noire francophone instituent la subordination du Premier ministre au Président de la République²³⁷.

Au Togo, la révision de la constitution en 2002 visait deux objectifs : d'une part, rendre illimité le nombre de mandats présidentiels pour permettre au Président Eyadéma de se représenter en 2003 et, d'autre part, renforcer les pouvoirs du chef de l'Etat en affaiblissant ceux du Premier ministre. D'ailleurs, cette volonté de réviser la constitution de 1992, afin de donner au Président de la République l'essentiel, sinon la totalité du pouvoir exécutif, a été exprimée publiquement le 10 août 1995, soit trois ans seulement après son adoption, par les chefs traditionnels dans un fracassant mémorandum intitulé : « *Le Togo semble malade de sa constitution... élaborée dans la précipitation et la passion* »²³⁸. En réalité ce mémorandum a été préparé sans doute par le RPT, parti au pouvoir, car ce dernier avait pris le relai en contestant la composition de la Cour constitutionnelle, la limitation à deux le nombre de mandats présidentiels, la promulgation automatique des lois par le Parlement mais aussi et surtout le statut même du Premier ministre dont la démission ne pouvait pas être obtenue discrétionnairement par le chef de l'Etat. En décembre 2002, cette volonté ou ambition politique sera traduite en réalité, puisque l'article 66 de la constitution, relatif au statut du Premier ministre, sera modifié. Aux termes de la nouvelle disposition, « *le Président de la*

²³⁵ Alioune **SALL**, « Processus démocratique et bicéphalisme du pouvoir exécutif en Afrique noire francophone : un essai de bilan », op. cit, p. 446.

²³⁶ Article 45 de la constitution du Niger du 18 juillet 1999.

²³⁷ La constitution malienne est proche de son homologue nigérienne, car aux termes de son article 38, « *le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement* ».

²³⁸ Voir *Jeune Afrique*, n°1815 du 19 au 25 octobre 1995, p. 40.

République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions »²³⁹. Cette nouvelle disposition rend précaire le statut du Premier ministre qui est, non seulement, nommé discrétionnairement par le chef de l'Etat, mais encore révoqué dans les mêmes conditions. Le Premier ministre togolais devient ainsi un Premier ministre intuitu personae, car soumis aux caprices et aux humeurs du chef de l'Etat. La nomination au poste de Premier ministre est analysée comme une faveur que le titulaire du pouvoir de nomination manifeste à l'égard du bénéficiaire du poste. C'est ainsi qu'après la nomination de Komlan Mali en 2007 au poste de Premier ministre, les chefs traditionnels de la région, dont le Premier ministre est originaire, ont formé une délégation pour venir remercier le Président de la République pour avoir fait confiance à leur fils en le nommant Premier ministre. Cette modification transforme le bicéphalisme en un bicéphalisme de façade et institue en réalité un monocéphalisme. Ainsi, la tendance générale dans les pays d'Afrique noire francophone, c'est la subordination du Premier ministre au chef de l'Etat au moyen de la précarité de son statut et de l'affaiblissement de ses pouvoirs²⁴⁰.

2. Un Premier ministre réduit aux tâches d' « *intendance* »

Les réformes des nouvelles lois fondamentales des années 1990 peuvent être analysées comme un moyen pour les chefs d'Etat africains de reconquérir leurs pouvoirs. Ces réformes ont permis à ces derniers de disposer de la totalité, ou du moins la quasi-totalité du pouvoir exécutif. Le Premier ministre, quant à lui, n'exercera désormais ses pouvoirs que « *sur délégation du chef de l'Etat* » ou « *sous réserve* » des

²³⁹ Article 66 de la constitution togolaise issu de la révision de 2002.

²⁴⁰ A Madagascar, l'échec du bicéphalisme institué par la constitution de 1992, a conduit à deux réformes majeures, celles de 1995 et de 1998. La première, initiée par le président Zafy, tendait à transférer au chef de l'Etat le pouvoir de désigner le Premier ministre jusque-là détenu par l'Assemblée nationale. La seconde a été l'œuvre du président D. Ratsiraka et a consisté à modifier tout l'équilibre institutionnel au profit du chef de l'Etat. Désormais, aux termes de l'article 53 de la constitution malgache, c'est le chef de l'Etat qui « *nomme le Premier ministre* » et « *met fin à ses fonctions pour toute cause déterminante* » ; voir Madagascar, dossier politique, *Afrique Contemporaine*, n°181, 1^{er} trimestre, pp. 39 à 70. Au Congo, l'échec sanglant du bicéphalisme a conduit à l'adoption d'une nouvelle constitution de type présidentiel en 2002 qui ne prévoit pas le poste de Premier ministre. Au Gabon, aux termes de l'article 15 de la constitution du 26 mars 1991, «le président de la République *nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions, de sa propre initiative*, ou sur la présentation par le Premier ministre de la démission du Gouvernement, ou à la suite d'un vote de défiance ou de l'adoption d'une motion de censure ».

pouvoirs de ce dernier. Dépouillé de ses pouvoirs de nomination aux emplois civils et militaires, du pouvoir réglementaire et de celui de déterminer la politique de la nation, le Premier ministre sera désormais confiné dans des tâches « *d'exécution* » ou « *de coordination* » de la politique du chef de l'Etat²⁴¹.

En effet, aux termes de l'article 78 de la constitution togolaise, « *le Premier ministre est le chef de Gouvernement. Il dirige l'action du Gouvernement et coordonne les fonctions des autres membres du Gouvernement. (...)* ». L'article 79 de la constitution togolaise précise que le Premier ministre « *assure l'exécution des lois* ». Ainsi, il est clair que la révision constitutionnelle de 2002 fait du Premier ministre togolais un simple coordonnateur et exécutant de la politique du chef de l'Etat, qui détermine en dernier ressort la politique de la nation²⁴². Dépouillé de sa fonction de détermination de la politique de la nation, le Premier ministre et son équipe ne disposent plus alors le « *choix des fins* », mais celui « *des moyens* » en vue de mettre en œuvre la politique de la nation. En raison de la multiplication des départements ministériels, la recherche de l'homogénéité dans l'action des ministères s'avère nécessaire, c'est ce qui explique la fonction de coordination et de direction du Premier ministre. Ce dernier doit transmettre les explications, les consignes et les ordres aux différents ministres en vue de la réalisation de la politique du chef de l'Etat. Le Premier ministre joue alors une fonction médiatrice et un rôle d'organe-tampon. En outre, en raison des risques de chevauchements des domaines des divers ministères, il doit intervenir pour trancher les conflits de compétences qui peuvent en résulter.

Bref, il faut remarquer qu'avec les nouvelles réformes des lois fondamentales de 1990, l'institution premier-ministérielle servira désormais à déconcentrer le Président de la République. Le poste de Premier ministre est conservé pour éviter « *les accès de surmenage qu'implique une concentration des pouvoirs entre les mains d'un seul*

²⁴¹ Les pouvoirs de nomination aux emplois civils et militaires et l'exercice du pouvoir réglementaire sont désormais confiés au chef de l'Etat.

²⁴² Article 77 de la constitution togolaise du 14 octobre 1992 : « *Sous l'autorité du président de la République, le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation et dirige l'administration civile et militaire (...)* ».

homme »²⁴³. A l'exception du Niger et du Mali, le Premier ministre des Etats d'Afrique noire francophone a actuellement un statut semblable à celui des années 1970, car il n'apparaît plus comme « *l'homme d'une politique* », mais un simple coordonnateur de la politique du chef de l'Etat. Cependant, les risques d'une éventuelle cohabitation persistent, ce qui montre les imperfections des réformes intervenues.

B. DES REFORMES IMPARFAITES

Malgré l'activisme des auteurs de la révision de la constitution togolaise, ils n'ont pas pu éliminer tous les germes du risque de conflits au sommet de l'Etat²⁴⁴. De même, la constitution nigérienne de 1999 demeure imprécise sur la répartition des pouvoirs entre le chef de l'Etat et le Premier ministre.

1. La persistance des risques de conflits au sommet de l'Etat au Togo

L'interprétation combinée des articles 66 et 78, alinéas 1 et 2, de la constitution togolaise montre que la révision constitutionnelle de 2002 comporte une grande imperfection et constitue un poison pour le fonctionnement régulier des institutions de l'Etat.

En effet, aux termes du premier article, le Président de la République « *nomme le Premier ministre* » et « *met fin à ses fonctions* », alors que le second dispose qu'« *avant son entrée en fonction, le Premier ministre présente devant l'Assemblée nationale le programme d'action de son Gouvernement. L'Assemblée nationale lui accorde sa confiance par un vote à la majorité absolue de ses membres* ». Certes, juridiquement, le Président de la République nomme et révoque discrétionnairement le Premier ministre. En cas de concordance des majorités présidentielle et parlementaire, il pourra mettre en œuvre sans souci les attributions de l'article 66. Mais en cas de divergence de majorités, le pouvoir du chef de l'Etat en matière de nomination et de

²⁴³ Guillaume Pambou TCHIVOUNDA, « Essai de synthèse sur le Premier ministre africain », op. cit., p. 278.

²⁴⁴ La constitution togolaise a été révisée par la loi n°2002-029 du 31 décembre 2002 par une Assemblée nationale monocolore, composée de 72 députés du RPT, parti au pouvoir sur les 81. Les 9 autres sièges avaient été attribués aux 3 autres partis et à un candidat indépendant, tous très proches du RPT.

révocation du Premier ministre change de nature : au départ discrétionnaire, ce pouvoir de nomination et de révocation du Premier ministre devient un pouvoir lié, sous peine de paralysie des institutions de l'Etat. En effet, si l'opposition devient majoritaire à l'Assemblée nationale, le chef de l'Etat est obligé de nommer un personnage qui puisse obtenir la confiance de la majorité parlementaire. Le Premier ministre qui sera nommé dans ces conditions sera sans doute issu de l'opposition et, par conséquent, imposé au Président de la République. Si ce dernier refuse de le nommer dans la majorité parlementaire détenue par l'opposition, l'Assemblée nationale refusera d'accorder sa confiance au Premier ministre. Le Président de la République sera obligé de se plier à la volonté de la majorité parlementaire et ce, durant au moins une période d'un an, car il ne peut pas dissoudre l'Assemblée nationale dans la première année de la législature²⁴⁵. Dans ce cas on redoute légitimement une cohabitation difficile à la nigérienne : le Premier ministre et son équipe accepteront-ils de déterminer et de conduire la politique de la nation « *sous l'autorité du Président de la République* » ? Le Premier ministre se contentera-t-il des tâches d'intendance que lui reconnaît la constitution ? Ne cherchera-t-il pas à procéder à des nominations des hauts fonctionnaires en vue de mettre en œuvre la politique de la nation ? Ne cherchera-t-il pas à exercer le pouvoir réglementaire ? En outre, on ne peut pas compter sur la Cour constitutionnelle pour canaliser cette éventuelle cohabitation, car depuis sa mise en place en 1997, elle a raté toutes les occasions pour affirmer son indépendance²⁴⁶. Ainsi, la nouvelle version de la constitution togolaise crée plus de problèmes qu'elle n'en résout, elle contient plus d'interrogations, d'inquiétudes que de solutions. En cas de cohabitation, on redoute une éventuelle intervention de l'armée togolaise qui ne s'est jamais éloignée du pouvoir²⁴⁷ comme son homologue nigérienne. En effet, entre le pouvoir politique et l'armée

²⁴⁵ Article 68 de la constitution togolaise du 14 octobre 1992 : « Le président de la République, après consultation du Premier ministre et du président de l'Assemblée nationale peut prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale. *Cette dissolution ne peut intervenir dans la première année de la législature.* Une nouvelle Assemblée doit être élue dans les soixante jours qui suivent la dissolution. (...) Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections ».

²⁴⁶ Voir seconde partie, titre 1, chapitre 2.

²⁴⁷ Après ses multiples interventions pendant la période de transition, le 5 février 2005, au décès du président Gnassingbé Eyadéma, le chef d'Etat major, le général Zakary Nandja, est apparu à la télévision nationale pour confier le pouvoir au fils du président défunt, Faure Gnassingbé, au nom de l'armée.

togolaise, c'est comme la face et le revers d'une pièce de monnaie, le recto et le verso d'une feuille de papier. La même imprécision de répartition des pouvoirs entre les deux chefs de l'exécutif est présente dans la constitution nigérienne de 1999.

2. L'imprécision de la répartition des pouvoirs entre le chef de l'Etat et le Premier ministre au Niger

La constitution nigérienne du 18 juillet 1999 est la troisième du renouveau constitutionnel des années 1990. Elle est issue du coup d'Etat militaire du 9 avril 1999 et elle devait être une solution à la cohabitation chaotique des années 1995 et 1996. On se rappelle que les points chauds de cette cohabitation concernaient la nomination du Premier ministre, la présidence du conseil des ministres et l'exercice des pouvoirs de nomination.

En ce qui concerne la nomination du Premier ministre, le constituant nigérien de 1999 oblige le chef de l'Etat à nommer ce dernier « *sur une liste de trois personnalités proposées par la majorité* », la majorité étant définie comme le parti ou la coalition de partis « *détenant la majorité à l'Assemblée nationale* »²⁴⁸. Comme son homologue français, Le chef de l'Etat nigérien ne pourra mettre fin aux fonctions du Premier ministre que « *sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement* »²⁴⁹. Ainsi, contrairement à la constitution du 26 décembre 1992, le pouvoir de nomination du Premier ministre, sous l'empire de la constitution de 1999, n'est pas un pouvoir discrétionnaire du chef de l'Etat, ce dernier étant obligé d'entériner la décision de la majorité parlementaire. Quant à la présidence du conseil des ministres, le constituant nigérien de 1999 semble ne pas trouver de solution aux crises des années 1995-1996. Concernant la fixation de l'ordre du jour du conseil des ministres, il n'a fait que mettre sur écrit ce que la constitution de 1992 sous-entendait. En effet, l'article 46 in fine dispose que « *l'ordre du jour du conseil des ministres est fixé d'un commun accord entre le Président de la République et le Premier ministre* ». Nous restons convaincu qu'en cas de cohabitation, il est très difficile, voire impossible d'obtenir l'accord des deux hommes de l'exécutif sur l'ordre du jour du conseil des ministres. Le constituant

²⁴⁸ Article 45 de la constitution nigérienne du 18 juillet 1999.

²⁴⁹ Idem.

de 1999 n'est donc pas allé jusqu'au bout de sa logique du régime parlementaire, car en cas de cohabitation, l'ordre du jour du conseil des ministres devrait normalement être fixé par le Gouvernement qui « *détermine et conduit la politique de la nation* »²⁵⁰. Enfin, si la question de nomination aux emplois civils et militaires semble être réglée²⁵¹, l'article 65 de la constitution de 1999 est loin de constituer une solution aux crises qui pourraient surgir entre le Président de la République et le Premier ministre en matière de la défense nationale et de la conduite des affaires étrangères en cas de cohabitation. En effet l'article 65 se contente de disposer qu'en cas de cohabitation, « *la défense nationale et les affaires étrangères sont des domaines partagés entre le Président de la République et le Gouvernement* ». Comme on peut le constater, le constituant ne fait qu'exprimer ce qu'un simple silence aurait pu sous-entendre sans chercher à fixer les modalités de répartition des compétences dans ces domaines. Ainsi, la constitution nigérienne de 1999 contient toujours des zones d'incertitudes qui peuvent être des sources de conflits en cas de cohabitation.

Deux décennies après le renouveau constitutionnel des années 1990, le bilan du bicéphalisme en Afrique noire francophone est négatif. Conçu « *tantôt comme moyen de limitation de l'absolutisme présidentiel, tantôt comme moyen de contestation directe de cet absolutisme, il s'avère, en définitive, que ce mode d'aménagement du pouvoir, plutôt typique des régimes parlementaires, est loin d'avoir généré une pratique ou un système effectivement parlementaire* »²⁵². Ainsi, « *les fruits n'ont pas tenu la promesse des fleurs* »²⁵³ des années 1990, car la limitation des pouvoirs présidentiels par l'institution des Premiers ministres n'a pas eu lieu. Ceux-ci n'ont pas pu affirmer leur émancipation face au chef de l'Etat qui a gagné les duels au sommet de l'Etat, comme

²⁵⁰ Article 61 de la constitution du 18 juillet 1999.

²⁵¹ En ce qui concerne ces pouvoirs de nomination, l'article 57alinéa 2 de la constitution de 1999 dispose que le Président de la République « nomme par décret pris en conseil des ministres, aux emplois civils et militaires de l'Etat. Une loi déterminera les fonctions auxquelles il sera pourvu par décret pris en conseil des ministres ». La loi organique n°16 du 4 décembre 2001, portant loi déterminant les emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres, la classification des emplois supérieurs de l'Etat et les critères de nomination, est intervenue pour compléter la constitution. De ce fait nous pouvons dire que la question de nomination est réglée.

²⁵² Alioune **SALL**, « Processus démocratique et bicéphalisme du pouvoir exécutif en Afrique noire francophone : un essai de bilan », op. cit. p. 460.

²⁵³ Théodore **HOLO**, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les constitutions du renouveau démocratique dans les Etats de l'espace francophone africain : régimes juridiques et systèmes politiques », op. cit., p. 31.

en témoignent les cas du Togo, du Congo Brazzaville, de Madagascar, du Gabon, du Burkina Faso, etc. Les Premiers ministres sont aujourd'hui chargés des tâches de gestion, comme le constatent justement André Cabanis et Michel Louis Martin, « finalement, l'on en arrive à un système dans lequel la répartition des responsabilités entre les deux personnages relèverait non d'une logique de dyarchie, mais plutôt d'un mode de déconcentration du pouvoir dans lequel le chef de l'Etat abandonne à celui qu'il a placé à la tête du Gouvernement les mesures de direction quotidienne de l'administration du pays et éventuellement les décisions impopulaires »²⁵⁴. Ainsi, la revanche du régime parlementaire annoncée n'a pas eu lieu. Au contraire, la volonté de renforcer la position du Premier ministre a entraîné des conflits souvent réglés tragiquement, notamment au Niger et au Congo Brazzaville. C'est pourquoi, le Professeur Albert BOURGI trouve la cohabitation « particulièrement périlleuse »²⁵⁵ en Afrique, alors que le Professeur Koffi AHADZI-NONOU l'analyse comme conduisant à « l'affrontement entre le chef de l'Etat et le Premier ministre et donc au blocage »²⁵⁶ des institutions. L'échec du bicéphalisme de l'exécutif dans sa mission de limitation de l'absolutisme du Président de la République s'accompagne de l'incapacité du Parlement à jouer son rôle de contrôle de l'exécutif que le mouvement des années 1990 voulait renforcer.

²⁵⁴ André **CABANIS** et Michel Louis **MARTIN**, *Les constitutions d'Afrique francophone, évolutions récentes*, op. cit, p. 77.

²⁵⁵ Albert **BOURGI**, « Succès et crises du constitutionalisme africain », op., cit. p. 13.

²⁵⁶ Koffi **AHADZI**, « Les nouvelles tendances du constitutionalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », op. cit. p. 77.

CHAPITRE 2. UNE VOLONTE DE RENFORCER LA MISSION DE CONTROLE DU PARLEMENT

Jusqu'aux années 1990, les Assemblées parlementaires en Afrique étaient non seulement monocolores mais aussi dans une situation de subordination face à l'exécutif. Cette situation était due aux systèmes de partis uniques qui prévalaient en Afrique et au mode de désignation des députés. En effet, ces derniers étaient désignés sur une liste nationale présentée par le parti unique. Dans ces conditions, la mission des Assemblées parlementaires se réduisaient purement et simplement à « *enregistrer les projets de l'exécutif* »²⁵⁷. Ainsi, la mission de contrôle de l'action du Gouvernement par le Parlement était minorée, voire ignorée. C'est dans ce sens que D. G. LAVROFF écrivait que « *les Assemblées parlementaires ont un statut et des fonctions minorés au sein des systèmes constitutionnels d'Afrique noire* »²⁵⁸. Pour sa part, le Professeur Maurice KAMTO a pu parler d'un « *Parlement inoffensif et soumis* »²⁵⁹.

Cependant, la restauration de la démocratie et son corollaire, le multipartisme dès les années 1990 s'accompagnait logiquement « *d'une revalorisation du rôle du Parlement* »²⁶⁰, c'est-à-dire une restauration de la mission de contrôle de l'action gouvernementale au profit du parlement. Cette mission de contrôle de l'action du Gouvernement devait même primer sur celle du vote des lois, car, comme l'écrivait J. Stuart MILL au XIXe siècle, « *le véritable office d'une Assemblée représentative n'est pas de gouverner, elle y est radicalement impropre, mais bien de surveiller et contrôler le Gouvernement, de mettre en lumière tous ses actes, d'en exiger l'exposé et la justification, quand ces actes paraissent contestables, de les blâmer s'ils sont condamnables, de chasser de leur emploi les hommes qui composent le Gouvernement s'ils abusent de leur charge ou s'ils la remplissent d'une façon différente à la volonté expresse de la nation et de nommer leurs successeurs, soit expressément, soit virtuellement* »²⁶¹.

²⁵⁷ Gérard CONAC, « Etat de droit et démocratie », in *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, op. cit., p. 500.

²⁵⁸ Dimitri George LAVROFF, *Les systèmes constitutionnels en Afrique noire francophone*. Paris, Pédone 1976, p. 66.

²⁵⁹ Maurice KAMTO, *Pouvoir et Droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, Paris, L.G.D.J., 1987, p. 247.

²⁶⁰ Gérard CONAC, « Etat de droit et démocratie », op. cit. p. 500.

²⁶¹ Cité par Téléphore ONDO, « Réflexion sur le contrôle parlementaire au Gabon », op. cit. p. 306.

Cette réflexion de J. Stuart MILL a fortement inspiré les constituants d'Afrique noire francophone des années 1990. Ceux-ci ont cherché à renforcer la mission de contrôle du Parlement en multipliant ses moyens d'information, d'une part (Section 1) et en instituant la responsabilité politique du Gouvernement, d'autre part (Section 2).

SECTION 1. LA MULTIPLICATION DES MOYENS D'INFORMATION DU PARLEMENT

Convaincu que la forme du Parlement influe sans doute sur ses pouvoirs, le constituant africain de 1990 avait pris soin d'examiner la question du choix entre le monocamérisme et le bicamérisme (paragraphe 1). Le premier se définit comme « *un Parlement composé d'une seule chambre* »²⁶², alors que le second s'analyse en « *un système institutionnel dans lequel deux Assemblées désignées distinctement exercent les fonctions parlementaires dans les conditions déterminées par la constitution* »²⁶³. Mais il faut préciser que le nouveau constituant africain a préféré mettre les modalités d'information du parlement à la disposition de l'Assemblée nationale (Paragraphe 2).

§1. LE CHOIX ENTRE LE MONOCAMERISME ET LE BICAMERISME

Une analyse de la plupart des constitutions issues directement des mouvements de contestations des années 1990 montre qu'elles ont opté majoritairement pour le monocamérisme (A). Mais au moyen des révisions constitutionnelles intervenues à partir des années 1994, on assiste à un regain du bicamérisme en Afrique noire francophone (B).

A. A L'ORIGINE, UNE OPTION MAJORITAIRE POUR LE MONOCAMERISME

Comme le souligne le Professeur Charles Nach MBACK, « *l'instauration d'une deuxième chambre parlementaire n'a jamais figuré au nombre des revendications* »

²⁶² Michel de VILLIERS et Armel Le DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, op. cit, p. 222.

²⁶³ Olivier DUHAMEL et Yves MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1ère édition, 1992, p. 74.

majeures des acteurs de la contestation des années 90 »²⁶⁴. Ainsi, seuls 6 pays sur 16 avaient opté pour le bicaméralisme²⁶⁵. Le Togo, le Bénin et le Niger optèrent donc pour le monocamérisme. Des raisons politiques et celles liées à la forme unitaire de l'Etat expliquent cette situation.

1. Des raisons politiques : la magnificence de l'Assemblée populaire

L'histoire des institutions politiques enseigne que l'instauration du bicamérisme, surtout dans le cadre d'un Etat unitaire, a « *généralement pour objectif inavoué de neutraliser la première chambre parlementaire* »²⁶⁶. La France fournit en ce sens un exemple très significatif à travers la constitution de l'an VIII initiée par Napoléon Bonaparte. En effet, convaincu que la pluralité des chambres affaiblit le parlement, ce dernier en avait abusé : il créa quatre Assemblées qui en fait n'auront aucun pouvoir²⁶⁷. Ainsi, « *le but recherché par la création [de la seconde chambre est] manifestement de créer un contrepoids à la première chambre, élue directement par les citoyens* »²⁶⁸. C'est ce que constate le Professeur Charles Nach MBACK lorsqu'il écrit que « *la deuxième chambre, depuis ses origines, n'a pas été instituée pour limiter l'hégémonie du pouvoir exécutif, mais bien pour atténuer la montée en puissance du Parlement* »²⁶⁹. Montesquieu, dans sa théorie de la séparation des pouvoirs, avait même fait du bicamérisme une pièce maîtresse de la modération du pouvoir. Se référant au régime britannique, il estima que la participation sur un pied d'égalité de la chambre des Lords

²⁶⁴ Charles Nach MBACK, « La seconde chambre dans les nouveaux Parlements africains », *Revue africaine de parlementarisme et de la démocratie*, Volume 1-Numéro 1 – 2nd Semestre 1999, p. 127.

²⁶⁵ A l'origine, seuls le Cameroun, le Congo, le Madagascar, la Mauritanie, le Tchad et le Burkina Faso avaient opté pour le bicamérisme, tandis que le Bénin, le Togo, le Gabon, le Sénégal, le Mali, la Guinée, le Niger, la République démocratique du Congo, le Djibouti, la Côte d'Ivoire optèrent pour le monocamérisme ; voir André CABANIS et Michel Louis MARTIN, *Les constitutions d'Afrique francophone. Evolutions récentes*, KARTHALA, 1999, pp. 113-125.

²⁶⁶ Fidèle MENGUE ME ENGOUANG, « Le nouveau Parlement gabonais », *La Revue du CERDIP*, volume 1, n°1, janvier-juin 2002, p. 22.

²⁶⁷ Ces quatre assemblées devaient se partager les quatre phases de l'élaboration de la loi : préparation du projet de loi, discussion, vote de la loi et contrôle de sa conformité à la constitution ; voir Bernard CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, op. cit. p. 243.

²⁶⁸ Bernard CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, op. cit. p. 244.

²⁶⁹ Charles Nach MBACK, « La seconde chambre dans les nouveaux Parlements africains », op. cit. p.109.

et de celles des communes²⁷⁰ à l'élaboration des lois permettait d'éviter que la noblesse ou le peuple abusent de leur pouvoir l'un contre l'autre. C'est pourquoi Georges Burdeau estime que le bicamérisme constitue « *la plus efficace garantie contre l'omnipotence tyrannique d'une chambre unique* »²⁷¹.

Or, aucun pays d'Afrique noire francophone n'a jamais connu un Parlement fort. Au contraire, avant les années 90, les pays africains vivaient sous le poids de la dictature du pouvoir exécutif, qualifiée de présidentialisme négro-africain²⁷². Ainsi, il n'était pas question d'affaiblir le pouvoir législatif devant un pouvoir exécutif turgescant. Par contre, il fallait renforcer les pouvoirs du premier et limiter ceux du second. C'est sans doute pourquoi, dès le début des années 90, la majorité des pays d'Afrique noire francophone avaient opté pour le monocamérisme. L'objectif était clair et précis : faire du peuple, à travers l'Assemblée nationale, le véritable titulaire du pouvoir, éviter tout ce qui peut affaiblir ou nuire à la souveraineté du peuple, fournir à la volonté populaire les moyens les plus directs d'orienter la politique du pays. Comme l'écrit Georges Burdeau, « *si l'on admet qu'il est de l'essence d'une organisation constitutionnelle démocratique de fournir à la volonté populaire les moyens les plus directs d'orienter la politique du pays, si l'on considère que cette volonté est suffisamment précise, clairvoyante et mûre pour n'avoir besoin que d'instruments qui la traduisent en actes...alors l'existence d'une seconde chambre ne peut apparaître que comme un défi à la démocratie* »²⁷³. En Afrique, les années 1990 étaient considérées comme la victoire de la volonté populaire sur un ordre autoritaire décrié. Par conséquent, il était tout à fait inopportun de créer une seconde chambre dont on ne voit

²⁷⁰ Mais il faut noter que la division du Parlement en deux chambres était d'abord apparue au XIV^e siècle en Angleterre pour des raisons purement accidentelles. En effet, à partir de la fin du XIII^e siècle, pour contrebalancer l'influence des barons qui formaient le Magnum Concilium (Grand Conseil), le roi prit l'habitude de convoquer aussi des représentants des bourgs et des comtés. Ceux-ci, qui n'étant pas nobles, n'ont pas accès au Magnum Concilium, constituent le Commune Concilium. Ce dernier deviendra plus tard la chambre des Communes, et le Magnum Concilium la chambre des Lords ; voir Bernard **CHANTEBOUT**, *Droit constitutionnel*, op. cit. p. 92.

²⁷¹ Georges **BURDEAU**, *Traité de Science politique*, Tome VI, p. 309.

²⁷² Voir dans ce sens Dimitri George **LAVROFF**, *Les systèmes politiques en Afrique noire. Les Etats francophones*, op. cit. ; **BUCHMANN** Jean, *L'Afrique noire indépendante*, op. cit. ; on peut aussi lire avec intérêt l'article de Louis **DUBOIS**, « Le régime présidentiel dans les nouvelles constitutions des Etats africains d'expression française », op. cit. p. 218 ; voir également **GONIDEC** Pierre-François, *Les systèmes politiques africains*, op. cit.

²⁷³ Georges **BURDEAU**, *Traité de Science politique*, Tome VI, op. cit., p. 309.

très bien « *en quoi elle contribuera à limiter l'absolutisme contesté* »²⁷⁴. En France, le Parlement issu de la révolution de 1789 n'était-il pas monocaméral afin de mettre fin aux privilèges nobiliaires ? En outre, la forme unitaire de la plupart des pays d'Afrique noire francophone militait en faveur du monocamérisme.

2. L'influence de la forme unitaire de l'Etat

« *Le bicamérisme est inhérent au fédéralisme* »²⁷⁵, ce qui fait que tous les Etats fédéraux au monde, sans exception, disposent d'un Parlement bicaméral. L'existence de la seconde chambre dans ces Etats est toujours liée à l'idée d'une représentation des Etats fédérés. Comme le souligne le Professeur Patrice GELARD, « *le bicamérisme fait partie intégrante de la loi de participation des collectivités fédérées au fonctionnement de l'Etat fédéral* »²⁷⁶. Alors que la première chambre représente la population, la seconde assure la représentation des collectivités fédérées soit de façon égalitaire, soit de façon inégalitaire en privilégiant les collectivités les plus peuplées²⁷⁷. Selon les Professeurs Pierre PACTET et Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN, « *dans tous les Etats fédéraux, il existe à côté d'une Assemblée élue chargée de représenter l'ensemble de la population un organe spécifique, qui est le Sénat fédéral et qui a pour mission d'assurer la représentation des Etats fédérés* »²⁷⁸.

Or, tous les Etats d'Afrique noire francophone ont une forme unitaire. Dans cette logique, le choix d'un Parlement bicaméral était difficilement défendable. Seule la

²⁷⁴ Charles Nach **MBACK**, « La seconde chambre dans les nouveaux Parlements africains », op. cit. p. 127.

²⁷⁵ Louis **FAVOREU** et autres, *Droit Constitutionnel*, 13^e édition, Dalloz, Paris, 2010, p. 454.

²⁷⁶ Patrice **GELARD**, « A quoi peut donc servir une seconde chambre en démocratie », *Le nouveau constitutionnalisme, Mélanges en l'honneur de Gérard CONAC*, Economica, Paris, 2001, p. 141.

²⁷⁷ En général, la représentation des Etats fédérés au sein de la seconde chambre se fait sur une base égalitaire : aux Etats-Unis, en Suisse, au Mexique... chaque Etat fédéré a droit à deux sièges, au Brésil et en Argentine à trois sièges, en Australie à douze... C'est là une règle qui découle du principe de droit international en vertu duquel les Etats, étant souverains, sont égaux. Toutefois, comme cette règle aboutit à des résultats choquants sur le plan de l'équité lorsque l'Etat fédéral est composé d'entités territoriales d'importance très inégale, elle est parfois écartée par certaines constitutions fédérales : ainsi en Allemagne, les *Länder* disposent au Bundesrat de trois à six sièges en fonction de leur population ; au Canada, les provinces de l'Ouest, moins peuplées, et les provinces orientales de petite taille ont moins de représentants au Sénat que le Québec et l'Ontario ; il en va de même en Inde ; voir à cet effet Bernard **CHANTEBOUT**, *Droit constitutionnel*, op. cit. p. 65.

²⁷⁸ Pierre **PACTET** et Ferdinand **MELIN-SOUCRAMANIEN**, op. cit. p. 48.

représentation des collectivités décentralisées pourrait servir d'arguments aux défenseurs de la thèse bicamérale. En France par exemple, le Sénat a pour but d'assurer la représentation des collectivités locales et des français établis hors de la France²⁷⁹. Par conséquent, le Sénat est présenté comme « *le grand conseil des communes de France et le porte-parole des départements* »²⁸⁰. C'est ces arguments, tirés de la représentation des collectivités décentralisées, qui ont servi d'alibi au regain du bicamérisme en Afrique noire francophone.

B. LE REGAIN DU BICAMERISME

Aujourd'hui en Afrique noire francophone, le bicamérisme du Parlement est le principe et le monocamérisme l'exception²⁸¹. Depuis 1994, plusieurs pays ont révisé leur constitution aux fins d'adopter la forme bicamérale du Parlement : il s'agit du Gabon, du Sénégal, de la Côte d'Ivoire et du Togo²⁸². André Cabanis et Michel Louis Martin parlent alors du bicamérisme de réforme par opposition au bicamérisme d'origine²⁸³. Si formellement ce sont des raisons liées à la représentation qui ont pu militer en faveur du regain du bicamérisme en Afrique noire francophone²⁸⁴, au fond, les secondes chambres jouent un rôle de soutien à l'exécutif.

²⁷⁹ Article 24 de la constitution Française de 1958 : « Le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le sénat. Les députés à l'Assemblée nationale sont élus au suffrage direct. Le sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les français établis hors de la France sont représentés au sénat ».

²⁸⁰ Patrice **GELARD**, « A quoi peut-on servir une seconde chambre en démocratie », op. cit, p. 142.

²⁸¹ Aujourd'hui, seuls le Bénin, la République centrafricaine, le Djibouti, la Guinée, et le Mali pratiquent le monocamérisme, les autres Etats de l'Afrique noire francophone ont tous opté pour le bicamérisme ; voir André **CABANIS** et Michel Louis **MARTIN**, *Les constitutions d'Afrique francophone*, op. cit. pp. 113 et 114.

²⁸² C'est le Gabon qui est le premier pays à réviser sa constitution pour intégrer la forme bicamérale du Parlement. C'est la loi n°1/94 du 18 mars 1994 portant révision de la constitution qui a permis la création d'une seconde chambre au Gabon. Au Sénégal, c'est par un vote du 28 février 1998 que l'Assemblée nationale a décidé à la majorité des trois cinquièmes de ces membres de créer un sénat devant former, avec l'Assemblée nationale, le Parlement. Au Togo, c'est la loi n°2002-029 du 31 décembre 2002 portant révision de la constitution de 1992 qui a introduit le sénat. En Côte d'Ivoire, le sénat a été créé lors d'une révision constitutionnelle intervenue en juin 1998.

²⁸³ André **CABANIS** et Michel Louis **MARTIN**, *Les constitutions d'Afrique francophone*, op. cit. pp. 115 et 119.

²⁸⁴ Mais il faut noter qu'au Burkina Faso, la chambre des représentants (sénat) créée en 1991 et dont le rôle a été relativement renforcé par la révision constitutionnelle du 11 avril 2000 a été supprimée en janvier 2002. Elle devrait être remplacée par la Conférence générale de la Nation dont ni la nature, ni la composition, ni les compétences n'ont été encore précisées jusqu'à ce jour ; voir Kossi **SOMALI**, *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparée*

1. Une fonction de représentation formelle

Selon Jean-Louis Quermonne, deux raisons essentielles expliquent l'option pour les Parlements bicaméraux en occident : *« soit qu'ils témoignent du respect de la tradition (comme la chambre des lords au Royaume Uni), soit qu'ils assurent la représentation des collectivités locales (comme les sénats français et espagnols) ou des Etats membres d'un Etat fédéral (comme le sénat américain, le Bundesrat allemand ou le Conseil des Etats helvétique) »*²⁸⁵. La première raison paraît difficilement transposable, car il n'existe pas en Afrique noire francophone aussi bien sur le plan sociologique que politique une tradition qui permettrait de justifier l'instauration du bicamérisme. Il en va de même du dernier volet de la seconde raison d'autant plus qu'aucun pays de l'Afrique noire francophone n'est un Etat fédéral. Ainsi, c'est la référence à la représentation des collectivités territoriales qui reste un argument digne d'intérêt. Evidemment, *« cet argument a sûrement de quoi séduire au moment où les [pays africains] souhaitent vivement la mise en œuvre d'une véritable politique de décentralisation susceptible d'améliorer les conditions d'existence des populations »*²⁸⁶.

Au Togo, c'est sans doute cette fonction de représentation des collectivités territoriales qui a pu justifier, du moins formellement, le choix du bicamérisme par le constituant dérivé de 2002. Cette fonction de représentation apparaît à travers les modalités de désignation des sénateurs. En effet, aux termes de l'alinéa 7 de la constitution de 1992, *« le sénat est composé de deux tiers de personnalités élues par les représentants des collectivités territoriales... »*. Il ressort donc de cette disposition que le Sénat togolais joue essentiellement un rôle de représentation des collectivités territoriales, car les deux tiers de ses membres sont désignés par les représentants de ces dernières, c'est-à-dire les maires, les conseillers municipaux, les conseillers régionaux... Ailleurs, comme au Burkina Faso et au Sénégal, outre cette fonction de représentation des collectivités territoriales, le Sénat assure la représentation d'autres intérêts sociaux ou économiques qui ne sont pas représentés à l'Assemblée nationale, telle que la

à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo, Thèse, Université Lille 2 – Droit et santé, mai 2008, p. 202, note 3.

²⁸⁵ Cité par Fidèle MENGUE ME ENGOUANG, « Le nouveau Parlement gabonais », op. cit. p. 20.

²⁸⁶ Idem, p. 21.

représentation des étrangers, des intérêts professionnels, de la chefferie traditionnelle...²⁸⁷. Mais cet argument, tiré de la nécessité de la représentation des collectivités décentralisées, paraît difficilement convaincant compte tenu de l'état toujours embryonnaire de la décentralisation en Afrique noire francophone. Dans cette logique, au-delà de cette fonction de représentation, au fond, les deuxièmes chambres ont été créées pour servir les intérêts de l'exécutif.

2. La fonction de soutien à l'exécutif

Si M. Kossi SOMALI trouve que les secondes chambres en Afrique noire présentent « *des vertus [en ce sens qu'elles] ont essentiellement pour fonction la gestion institutionnelle des conflits politiques et la représentation de toutes les diversités nationales afin de garantir la paix civile encore très fragile sur le continent* »²⁸⁸, Maurice Kamto, pour sa part, y voit « *une officine pour les bonnes œuvres du Président de la République [qui] y nomme des gens pour service rendu* »²⁸⁹. A vrai dire, quels que soient les mérites du bicamérisme en Afrique noire francophone, il faut noter, comme le souligne Carré de Malberg, que le choix de cette organisation parlementaire se fait « *en raison de ses avantages politiques* »²⁹⁰. C'est pourquoi le Professeur Fidèle MENGUE ME ENGOUANG écrit que « *loin d'être une nécessité, [l'innovation des secondes chambres en Afrique] semble, dans la plupart des cas, liée à des calculs politiques* »²⁹¹. En effet, le regain du bicamérisme à partir des années 1994 s'explique par la volonté des

²⁸⁷ Selon l'article 49 bis de la constitution sénégalaise du 7 mars 1963, révisée le 2 mars 1998, «le sénat assure la représentation des collectivités locales de la République et des sénégalais établis hors du Sénégal...». Au Burkina Faso, le sénat assurait la représentation des communautés religieuses, des syndicats des travailleurs, des associations des parents d'élèves du primaire et du secondaire, les associations des jeunes, les associations des consommateurs, les associations de défense des droits de l'homme, les associations des femmes, le monde rural, les militaires, les associations sportives, les associations de défense et de protection de l'environnement, les associations des handicapés, les burkinabés établis à l'étranger soit une composition de 162 membres représentant toute la diversité du pays ; voir pour le Burkina Faso, Kossi **SOMALI**, *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique*. op. cit. p. 202.

²⁸⁸ Kossi **SOMALI**, *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique*, op. cit. p. 198 ; du même auteur, « Utilité et légitimité des secondes chambres dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique », *RJP*, 2009, p. 790.

²⁸⁹ Cité par Charles Nach **MBACK**, « La seconde chambre dans les nouveaux Parlements africains », op. cit. p.130.

²⁹⁰ Charles Nach **MBACK**, op. cit. p. 109.

²⁹¹ Fidèle **MENGUE ME ENGOUANG**, « Le nouveau Parlement gabonais », op. cit. p. 20.

anciens chefs d'Etat de reconquérir le pouvoir dont les conférences nationales avaient essayé de les dépouiller. Ainsi, les secondes chambres constituent un moyen pour l'exécutif de contrôler un pouvoir qui commençait à les échapper, de rétablir un ordre nostalgique, ou de diviser le pouvoir parlementaire afin de l'affaiblir²⁹².

En effet, ce rôle de soutien à l'exécutif se remarque à travers le mode de désignation des sénateurs car, comme l'écrit Jean Grangé, « *une représentation large, indiscutable, confère l'autorité et appelle généralement un rôle réel. Une représentation incertaine ou restreinte, au contraire, ternit l'image et le crédit de l'institution et lui interdit de revendiquer un rôle majeur. Le système de représentation, c'est-à-dire le mode de constitution de l'Assemblée, détermine les conditions de l'exercice de sa fonction* »²⁹³. Dans tous les Etats africains, où le Parlement est bicaméral, le constituant reconnaît le droit au Président de la République de nommer une partie de l'effectif sénatorial.

Au Togo, aux termes de l'article 52 alinéa 7 de la constitution, le Sénat est composé de deux tiers de personnalités élues par les représentants des collectivités territoriales et « *d'un tiers de personnalités désignées par le Président de la République* ». D'une part, ce procédé de désignation des membres du Sénat va favoriser le retour aux affaires des amis ou anciens compagnons du Président de la République que l'avènement de la démocratie a inopinément écartés du pouvoir et même de la scène politique²⁹⁴. La seconde chambre constituera alors « *un gadget politique destiné à placer les amis du pouvoir* »²⁹⁵. D'autre part, ce mode de désignation permettra au chef

²⁹² C'est pourquoi Fidèle **MENGUE ME ENGOUANG** écrit qu'« *en ce qui concerne le Gabon, l'objectif visé à travers l'instauration du bicamérisme était précisément de contrecarrer l'influence de l'Assemblée nationale qui, dans son double rôle de législateur et censeur de l'action gouvernementale, a considérablement réduit la marge de manœuvre de l'exécutif au lendemain de la conférence nationale. Le sénat devrait par conséquent servir de contrepoids à l'Assemblée nationale afin d'atténuer la pression que cette dernière exerce sur le Gouvernement* » ; voir son article précité, p. 23.

²⁹³ Cité par Charles Nach **MBACK**, « La seconde chambre dans les nouveaux Parlements africains », op. cit. p. 128.

²⁹⁴ Au Sénégal, lors d'une conférence de presse du 17 février 1998, Maître Abdoulaye Wade du Parti démocratique sénégalais, alors leader de l'opposition, avait soupçonné le chef de l'Etat d'antan, Abdou Diouf, qui avait annoncé la création du sénat par un message présidentiel du 31 décembre 1995, « *de vouloir créer une instance pour caser ses amis politiques en rupture de ban électoral* ». Dans cette logique, il supprima le Sénat après son élection à la présidence de la République en 2000. Mais il va plus tard le ressusciter ; voir Charles Nach **MBACK**, op. cit. pp. 115-116 ;

²⁹⁵ Charles Nach **MBACK**, op. cit. p. 120.

de l'Etat d'avoir une majorité au Sénat au cas où la majorité lui échapperait à l'Assemblée nationale. Au Togo, depuis l'instauration du bicamérisme en 2002, le Sénat n'est pas encore installé. Ceci peut s'expliquer par la majorité dont a toujours disposé le parti au pouvoir, le RPT, à l'Assemblée nationale. Si cette majorité faisait défaut, le pouvoir allait s'empresse pour installer la seconde chambre afin que celle-ci fasse contrepoids à l'Assemblée nationale²⁹⁶.

Mais, il faut préciser qu'en raison du fait majoritaire, le Sénat joue essentiellement un rôle « *de maison de retraite [pour les caciques du parti unique ou] de distribution des places, des honneurs et des prébendes* »²⁹⁷ aux dignitaires du parti au pouvoir, voire des membres de l'opposition convertis à la cause du pouvoir. C'est d'ailleurs pourquoi, la fonction législative et de contrôle de l'action de l'exécutif du Sénat restent très marginale en Afrique noire francophone²⁹⁸. Au Togo, c'est l'Assemblée nationale qui vote en dernier ressort la loi et contrôle l'action du Gouvernement²⁹⁹. De même, les moyens d'information du Parlement, notamment l'interpellation, les questions écrites ou orales, sont mis à la disposition exclusive de l'Assemblée nationale³⁰⁰. Ainsi, l'information du Parlement et le contrôle de l'action du Gouvernement se déroulent au sein de l'Assemblée nationale.

²⁹⁶ C'est cette analyse que fait Filiga-Michel Sawadogo à propos du bicamérisme burkinabé. Selon lui, si la seconde chambre du Parlement burkinabé était conçue pour être une alliée de l'exécutif, ce dernier ne s'empresse pas de la mettre en place au cas où les résultats du scrutin pour les élections à la chambre des députés étaient favorables au parti au pouvoir, c'est-à-dire au Front populaire de Blaise Compaoré. Et cette hypothèse a été confirmée, car quand le parti de ce dernier a remporté les législatives à une très large majorité, on n'a pas noté un empressement particulier à installer la seconde chambre. De même au Cameroun, le sénat semblait aussi entrer progressivement en veilleuse lorsqu'à une large majorité, le parti du Président Paul Biya s'était adjugé la majorité absolue à l'Assemblée nationale, et que lui-même avait trouvé le moyen de faire renouveler son mandat à la tête de l'Etat en 1997 ; voir Charles Nach **MBACK**, op. cit. p. 128.

²⁹⁷ Télesphore **ONDO**, *Le droit parlementaire gabonais*, l'Harmattan, 2008, p. 99.

²⁹⁸ Voir André **CABANIS** et Michel Louis **MARTIN**, *Les constitutions d'Afrique francophone*, op. cit. p. 118 ; Charles Nach **MBACK**, op. cit. pp. 130-134.

²⁹⁹ Article 81 alinéa 1 de la constitution togolaise de 1992.

³⁰⁰ Article 96 de la constitution togolaise de 1992 : « *Les membres du Gouvernement ont accès à l'Assemblée nationale, au sénat et à leurs commission. Ils peuvent être entendus sur leur demande. Ils sont également entendus sur interpellation, par l'Assemblée nationale, sur des questions écrites ou orales qui leur sont adressées* ».

§2. LES MODALITÉS D'INFORMATION DU PARLEMENT

Certains procédés d'informations peuvent être mis en œuvre individuellement, mais d'autres ne le seront que collectivement. Ainsi nous pouvons distinguer les moyens individuels d'information (A) des moyens collectifs d'informations (B).

A. LES MOYENS INDIVIDUELS D'INFORMATION

Deux techniques permettent à chaque parlementaire, pris individuellement, d'obtenir des informations sur l'action du Gouvernement : l'information au moyen des questions écrites et l'information grâce aux questions orales.

1. L'information au moyen des questions écrites

Les questions peuvent se définir « *comme l'acte par lequel un membre d'une Assemblée demande à un ministre des explications sur un point déterminé ..., dépourvu de sanction politique immédiate* »³⁰¹. On parle de la question écrite lorsque l'auteur de la question « *désire obtenir du ministre compétent une réponse écrite* »³⁰². Les conditions de recevabilité des questions écrites sont définies par les règlements intérieurs des Assemblées nationales³⁰³. D'inspiration fortement française, ces conditions sont presque les mêmes dans la plupart des pays d'Afrique noire d'expression française. Deux conditions de recevabilité peuvent être distinguées : l'une de forme et l'autre de fond.

a. Les conditions de forme

Aux termes des articles 123 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo, 111 de celui du Bénin et 107 de celui du Niger, pour être recevable, le texte de la question doit être remis « *au Président de l'Assemblée nationale qui le transmet au*

³⁰¹ Michel AMELLER, *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*, Préface de George BURDEAU, Paris, L.G.D.J., 1964, p. 09.

³⁰² Bernard CHANTEBOUT, *Le contrôle parlementaire*, N° 1.14 édition 1998, p. 16.

³⁰³ Règlements intérieurs de 2007 de l'Assemblée nationale du Bénin, de 2000 de celle du Niger et de 12 novembre 2007 de celle du Togo.

Gouvernement dans les huit jours. Les questions doivent être sommairement rédigées et ne peuvent contenir aucune imputation d'ordre personnel ou à l'égard des tiers nommément désignés. Elles ne peuvent être posées que par un seul député à un seul ministre ». Il résulte de ces dispositions que les questions doivent remplir trois conditions de forme.

Tout d'abord, la première condition tient au libellé des questions. Ces dernières « *doivent être sommairement rédigées* » de manière à se limiter aux éléments strictement indispensables à la compréhension de la question. Si possible, la question ne devrait comprendre qu'une seule phrase indiquant l'objet précis sur lequel le député désire attirer l'attention du ministre. En réalité, en imposant une rédaction sommaire de la question, l'objectif est de limiter, voire d'éviter des développements excessifs. Au contraire, une rédaction très sommaire de la question risque de la vider de sa précision, de son contenu ou de sa pertinence. En somme, il revient à la présidence de l'Assemblée de juger du caractère excessif ou non de la question. Ensuite, les questions sont posées « *par un seul député à un seul ministre* ». D'une part, cela implique que le droit de poser des questions est un droit individuel et non collectif³⁰⁴. Ainsi, la question ne peut être posée au nom d'un groupe parlementaire ou d'une commission parlementaire. Mais très souvent, les questions sont posées par les Présidents des groupes parlementaires. Par conséquent, malgré le caractère individuel des questions, on sent qu'elles émanent en réalité d'un groupe parlementaire. D'autre part, la question doit être adressée à un seul ministre et non à l'ensemble du Gouvernement. La question qui mérite d'être posée est de savoir si la question est adressée au ministre stricto sensu ou elle peut être adressée aux secrétaires d'Etat et aux ministres délégués³⁰⁵. A s'en tenir à la lettre des

³⁰⁴ En ce qui concerne le droit français, Louis Marin déclarait que « Tout député a le droit de poser des questions d'après l'usage absolument indiscuté. Il exerce son droit individuellement » ; voir Michel **AMELLER**, *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*, op. cit., p. 54.

³⁰⁵ Les ministres sont des personnalités chargées d'un département ministériel et participant de plein droit à toutes les réunions du conseil des ministres. Quant aux ministres délégués, ils sont normalement chargés eux aussi d'un département ministériel, mais leur autonomie est limitée d'autant plus qu'ils sont rattachés au Premier ministre ou à un ministre de plein exercice. Ils assistent au conseil des ministres bien que ne bénéficiant pas d'une totale autonomie. Enfin, les secrétaires d'Etat sont chargés, en règle générale, d'assister un ministre dans la direction d'un département ministériel. Ils ne participent pas aux réunions du conseil des ministres, sauf pour les affaires qui les concernent ; voir Pierre **PACTET**, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, 20^e édition, Armand Colin, Paris, 2001, p. 448 et 449 ; Bernard **CHANTEBOUT**, *Droit constitutionnel et Science Politique*, 11^e édition, Armand Colin, Paris, 1994, pp.538 et 539.

règlements intérieurs des Assemblées nationales respectives, les questions ne pourraient qu'être adressées aux ministres à l'exclusion des secrétaires d'Etat et des ministres délégués. Mais en pratique, elles peuvent s'adresser à ces derniers si l'objet de la question porte sur leurs attributions. Enfin, les questions doivent être remises au « *Président de l'Assemblée nationale qui les transmet au Gouvernement dans les huit jours* ». Les règlements intérieurs gardent un silence sur les pouvoirs du Président de l'Assemblée. Mais tout porte à croire qu'il revient à la présidence de l'Assemblée de vérifier si toutes les conditions de recevabilité sont remplies. Dans le cas contraire, elle peut demander à l'auteur de la question de la mettre en conformité avec les dispositions du règlement intérieur relatives aussi bien aux conditions de forme que de fond.

b. Les conditions de fond

Les conditions de fond, quant à elles, sont plus complexes. En effet, aux termes des règlements intérieurs précités, les questions « *ne peuvent contenir des imputations d'ordre personnel ou à l'égard des tiers nommément désignés* ». Toutes les difficultés résident dans l'absence de définition des « *imputations d'ordre personnel* » dans les règlements intérieurs. En face d'une telle impasse, nous allons nous référer au droit français³⁰⁶.

D'abord, il faut entendre par « *imputation* », le fait d'attribuer à quelqu'un « *une chose digne de blâme* »³⁰⁷. Ainsi, l'imputation implique une accusation, l'idée d'attribuer une action répréhensible à un individu. Ensuite l'expression « *d'ordre personnel* » vise à éviter des accusations d'ordre privé, c'est-à-dire des questions personnelles ou des attaques déplaisantes. Ce qui implique que des questions doivent avoir un caractère public en visant des renseignements de caractère administratif. Ainsi, seules les imputations de caractère privé sont interdites, au contraire celles qui

³⁰⁶ L'article 139 alinéa 2 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale française dispose que « *les questions écrites doivent être sommairement rédigées et se limiter aux éléments strictement indispensables à la compréhension de la question. Elles ne doivent contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard des tiers nommément désignés* », tandis que l'article 74 alinéa 2 de celui du Sénat français dispose dans le même sens que « *Les questions écrites doivent être sommairement rédigées et ne contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard des tiers nommément désignés...* »

³⁰⁷ Michel AMELLER, *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*, op. cit., p. 65

participent de la vie publique, politique ou administrative sont recevables. Mais il est difficile de déterminer ce qui relève du domaine privé et du domaine public dans la mesure où la vie privée d'une personne peut avoir un rapport avec le domaine public. Les propos de M. Chaban-Delmas, ancien Président de l'Assemblée nationale française, prononcés le 6 octobre 1960, illustrent le degré de ces difficultés : « *Les questions doivent ouvrir la possibilité... d'interpeller le Gouvernement sur toute affaire, d'intérêt public ou privé, dès l'instant qu'elle touche à l'application des lois, règlements ou coutumes en vigueur* »³⁰⁸. Enfin, l'expression « *ou à l'égard des tiers nommément désignés* » suppose que des questions comportant des attaques d'ordre personnel sont irrecevables non seulement lorsqu'elles visent le ministre destinataire de la question mais aussi un tiers dès lors que le libellé de la question mentionne son nom. Par contre, si la question tout en permettant l'identification du tiers visé, ne comporte aucune désignation de son nom, rien, dans la lettre du règlement, ne s'oppose à sa recevabilité, quelle que soit la gravité de l'imputation.

Une fois les conditions de recevabilité remplies, le Président de l'Assemblée nationale transmet les questions au Gouvernement « *dans les huit jours* »³⁰⁹ qui suivent leur dépôt sur son bureau. Le ministre est tenu de « *répondre aux questions dans le mois qui suit leur transmission* ». Toutefois, pour rassembler les éléments de réponse, il a la faculté de demander un délai supplémentaire qui ne peut excéder un mois³¹⁰. Les réponses sont publiées au Journal Officiel.

Force est de constater que les questions écrites ne sont pas assorties d'une sanction à l'encontre du Gouvernement ou du ministre interrogé. C'est pourquoi, elles sont plus considérées comme « *un moyen d'information que de contrôle* »³¹¹. C'est dans ce sens que le Professeur Stéphane BOLLE estime que le règlement intérieur de l'Assemblée nationale béninoise « *considère la question écrite davantage comme une*

³⁰⁸ Michel AMELLER, *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*, op. cit., p. 65.

³⁰⁹ Voir article 123 alinéa 1 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo, article 111.1 de celui du Bénin. Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Niger ne précise pas le délai dans lequel la question doit être transmise au Gouvernement. L'article 107 alinéa 2 dispose tout simplement que les questions sont «immédiatement transmises au Gouvernement» à la suite de leur dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale.

³¹⁰ Contrairement aux règlements intérieurs du Togo et du Bénin, celui du Niger est plus contraignant, car le délai supplémentaire que le ministre a la faculté de demander ne peut excéder 15 jours.

³¹¹ Christian BIDEGARAY et Claude EMERI, « Le contrôle parlementaire », *RDP* 1973, N°6, p. 1723.

*demande de renseignement ou de consultation juridique adressée à un ministre que comme un moyen de l'interpeller sur un dossier »*³¹². Mais il faut reconnaître que certaines questions écrites sont aussi imprégnées de l'idée de contrôle, car elles visent à attirer l'attention d'un ministre sur les insuffisances liées à son département. D'autres, enfin, sont plus surnoises, destinées à mettre le ministre interrogé en difficulté ou en contradiction avec lui-même ou avec le Gouvernement. Cependant, il faut remarquer que les parlementaires africains préfèrent les questions orales aux questions écrites³¹³.

2. Les questions orales

Les questions orales visent à obtenir des renseignements sur l'action gouvernementale au moyen de la confrontation, au sein d'une Assemblée, entre les ministres et les députés qui leur posent des questions. Les questions orales sont divisées en deux catégories : les questions orales avec débat et les questions orales sans débat. Les questions d'actualité sont aussi une autre catégorie des questions orales. Mais elles sont proches des questions orales sans débat. Elles se différencient de ces dernières que parce qu'elles bénéficient d'une priorité dans leur inscription à l'ordre du jour. Il convient d'examiner la procédure d'inscription des questions orales à l'ordre du jour de l'Assemblée et celle de leur discussion en séance plénière.

a. La procédure d'inscription des questions orales à l'ordre du jour de l'Assemblée

Cette procédure est marquée par la toute puissance du bureau de l'Assemblée nationale ou de la conférence des Présidents.

En premier lieu, il revient au bureau de l'Assemblée d'examiner si les conditions de recevabilité des questions qui lui sont remises sont remplies. Ces conditions sont presque les mêmes que celles des questions écrites précédemment étudiées. En effet, les

³¹² Stéphane **BOLLE**, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit., p. 457.

³¹³ Cela s'explique par la publicité dont font l'objet les questions orales. La couverture médiatique permet aux députés d'attirer l'attention du corps électoral qu'il joue pleinement leur rôle de contrôle. Au contraire, les questions écrites sont plus anodines. Certes, elles doivent être publiées au Journal Officiel, mais très peu de citoyens africains lisent, voire connaissent le Journal Officiel. Pire au Togo, les questions écrites comme orales ne sont jamais publiées au Journal Officiel.

questions doivent être sommairement libellées³¹⁴, elles sont individuelles, dans la mesure où elles sont posées par un seul député³¹⁵ et elles ne doivent contenir aucune imputation d'ordre personnel ni à l'égard des ministres interrogés ni à l'égard des tiers nommément désignés³¹⁶. La question doit être remise au Président de l'Assemblée nationale qui la transmet au Gouvernement. En second lieu, pour que la question obtienne une réponse de la part du ministre, elle doit être inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Il revient alors à la conférence des Présidents³¹⁷ d'inscrire la question orale à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Cette procédure d'inscription des questions orales à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale rend leur mise en œuvre difficile, surtout en ce qui concerne les questions qui émanent des députés de l'opposition. Quand on sait que la Conférence des Présidents est dominée dans sa composition par la majorité parlementaire, on ne fait que redouter le mauvais sort qui sera réservé aux questions de la minorité, c'est-à-dire des députés de l'opposition. C'est pourquoi Michel AMELLER considère l'inscription des questions à l'ordre du jour comme « *la pierre d'achoppement de la procédure* »³¹⁸. Ainsi, présentée comme « *la voix de l'opposition* » par Michel DEBRE³¹⁹, l'effectivité de la procédure des questions orales reste soumise au bon vouloir du couple Gouvernement-Majorité. Par exemple, au Togo sur les 13 membres de la conférence des Présidents de la 4^e législature de la 4^e République, le RPT, parti au pouvoir, en compte 8 et les 5 autres sont de l'opposition. Il faut souligner qu'au Niger et au Togo, l'inscription des questions orales à l'ordre du jour est réservée exclusivement à la conférence des Présidents, alors qu'au Bénin, c'est le bureau de l'Assemblée nationale qui le fait après consultation de la conférence des

³¹⁴ Article 106.2 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

³¹⁵ Article 106.1 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale (RAN) du Bénin.

³¹⁶ L'article 106-1 du RAN du Bénin ne parle pas expressément des imputations d'ordre personnel, mais dispose que « les questions orales sont posées par un député au Gouvernement, soit sur sa politique générale, soit sur les dossiers ou affaires relevant d'un département ministériel donné ». Mais les RAN du Togo (article 117) et du Niger (article 107 et 108) sont plus clairs.

³¹⁷ La présidence des Présidents comprend : le Président de l'Assemblée nationale, les vice-présidents de l'Assemblée, les présidents des groupes parlementaires et les présidents des commissions générales permanentes. Au Niger, il faut compléter la liste par le Rapporteur général de la commission des finances ; voir article 53 du RAN du Niger, article 47 de celui du Togo et 37 de celui du Bénin.

³¹⁸ Michel AMELLER, *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*, op. cit., p. 148.

³¹⁹ Cité par Christian BIDEGARAY et Claude EMERI, op. cit., p.1727.

Présidents³²⁰. De plus, la conférence des Présidents a le pouvoir d'inscrire une question orale au rôle des questions orales avec débat ou au rôle des questions orales sans débat. L'auteur d'une question orale n'a donc pas le droit d'imposer le rôle auquel il veut que sa question soit inscrite. On ne fait que déplorer l'importance des pouvoirs reconnus à la conférence des Présidents qui ne sera qu'un moyen pour le couple Majorité-Gouvernement de retarder, voire bloquer la discussion des questions en séance plénière. En France, dans le dessein de traiter les questions en temps réel et de provoquer un débat interactif³²¹, se sont développées depuis 1974, à côté des questions orales de type classique consacrées par l'article 48 de la constitution, des questions au Gouvernement³²². En résumé, celles-ci se déroulent comme suit : à l'Assemblée nationale, les séances du mardi et du mercredi, de 15 à 16 heures, leur sont réservées ; le temps de parole est réparti entre les groupes parlementaires en fonction de leur importance numérique. Au Sénat, les questions au Gouvernement ont lieu un jeudi sur deux. Le constituant africain des années 1990 devait normalement s'inspirer de cette pratique française en vue de faciliter la discussion des questions à l'Assemblée nationale.

b. La discussion des questions orales en séance plénière

La procédure de discussion diffère selon qu'il s'agit des questions orales avec débat ou des questions orales sans débat.

³²⁰ Voir articles 107.2 du RAN du Bénin, 108 de celui du Niger, et 119 de celui du Togo.

³²¹ Dans la pensée des constituants de 1958, et particulièrement de celle de Michel Debré, la technique des questions orales devait compenser, par une large information hebdomadaire des parlementaires, les restrictions au contrôle politique du Parlement sur le Gouvernement, ainsi que la maîtrise de celui-ci sur l'ordre du jour. Mais, en fait, ces efforts pour développer en France cette technique et en faire le principal élément d'un dialogue fécond entre les pouvoirs a fait long feu ; les réponses étant *désactualisées*, pour l'essentiel. Ainsi la question relative à l'enlèvement de Ben Barka, déposée le 9 novembre 1965, n'est venue en discussion que le 6 mai 1966. Entre-temps, les faits avaient répondu avant le ministre ; voir Jean **GICQUEL** et Jean-Eric **GICQUEL**, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit, p. 692.

³²² Malgré une tentative de J. Chaban-Delmas, devenu Premier ministre après avoir été longtemps Président de l'Assemblée nationale, ce n'est que lors de l'avènement de Valéry Giscard d'Estaing en 1974 que l'on commença à réformer vraiment le système des questions orales. Dans son message du 30 mai 1974, celui-ci se réclamant du *question time* britannique, se prononçait pour l'examen de questions d'actualité, appelées depuis les questions au Gouvernement ; voir Jean **GICQUEL** et Jean-Eric **GICQUEL**, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit, p. 693 ; Bernard **CHANTEBOUT**, *Droit constitutionnel*, op. cit. p. 565.

En ce qui concerne les premières, elles sont appelées par le Président de l'Assemblée en séance plénière. Le ministre compétent y répond. Après cette réponse, le Président de l'Assemblée nationale organise le débat au vu de la liste des orateurs inscrits et donne la parole à chacun d'eux pour le temps de parole qui lui est imparti. Mais l'auteur de la question a priorité d'intervention. Quant aux questions orales sans débat elles sont exposées sommairement par leurs auteurs. Seuls ces derniers ont le droit de prendre la parole après la réponse du ministre.

Certes, les questions orales sont en réalité des « *occasions offertes à l'opposition d'alerter l'opinion publique sur les insuffisances de l'action gouvernementale qu'elle croit constater* »³²³, d'attirer l'attention sur un problème particulier ou local, de chercher à s'informer sur tel ou tel problème, de montrer à ses électeurs qu'elle n'est pas inactive à la chambre, de se faire le porte-parole d'un groupe de pression ou, tout simplement, de chercher à embarrasser le Gouvernement. Bref, elles permettent à l'opposition de mettre en lumière les points faibles du pouvoir. Mais leur aboutissement est aléatoire dans la mesure où la majorité et le Gouvernement ont la possibilité de retarder, voire d'écarter des questions considérées comme gênantes ou scandaleuses pour eux. Il est donc impossible à l'opposition de faire venir une question à l'ordre du jour sans l'accord de la majorité, c'est-à-dire, en définitive du Gouvernement. André Chandernagor parle ainsi d'une « *impuissance quasi-totale de l'opposition à faire venir ses questions en temps utile* »³²⁴. De même, la procédure des questions peut être facilement détournée de leur finalité. En effet, les ministres peuvent demander aux députés de la majorité de leur poser des questions qui les mettront en valeur en leur donnant l'occasion d'intervenir sur un sujet qui leur tient à cœur. De plus, cette procédure des questions ne donne lieu à aucun vote, ce qui est sans conséquence pratique sur le Gouvernement. En outre, les parlementaires ne peuvent obliger les ministres à répondre à leurs questions. En cas de refus d'un ministre de répondre à une question orale ou écrite, elle peut faire l'objet d'une interpellation qui rentre dans la catégorie des moyens collectifs d'information.

³²³ Christian **BIDEGARAY** et Claude **EMERI**, op. cit. p. 1727

³²⁴ Cité par Bernard **CHANTEBOUT**, *Le contrôle parlementaire*, op. cit., p.18.

B. LES MOYENS COLLECTIFS D'INFORMATION

Une analyse minutieuse des règlements intérieurs des Assemblées nationales de la plupart des pays d'Afrique noire francophone laisse voir que certaines procédures d'information parlementaire ne peuvent être mises en œuvre individuellement. Leur mise en œuvre exige l'intervention d'un certain nombre de parlementaire préalablement fixé par les règlements intérieurs. Il s'agit ainsi de l'interpellation et des commissions d'enquête et de contrôle.

1. L'interpellation

L'interpellation, telle qu'elle est organisée par la plupart des pays africains, peut être définie comme une question orale avec débat suivie d'une recommandation par laquelle l'Assemblée fait connaître sa position sur le sujet abordé³²⁵. Il est déplorable de constater que la procédure de l'interpellation est maîtrisée par la majorité et que la résolution qui la sanctionne est dépourvue de force juridique.

a. Une procédure maîtrisée par la majorité

Contrairement au Niger, l'interpellation peut être analysée, au Togo et au Bénin, comme une sanction au refus de l'exécutif de répondre aux questions orales ou écrites des parlementaires. En effet, les règlements intérieurs reconnaissent aux parlementaires la faculté de transformer en interpellation les questions orales ou écrites si ces dernières n'ont pas été répondues dans le délai d'un mois³²⁶. La procédure de l'interpellation

³²⁵ En France, sous les III^e et IV^e République, l'interpellation était sous forme de question orale avec débat suivi d'un vote par lequel l'Assemblée faisait connaître sa position sur le problème abordé. Le vote d'une résolution défavorable, exprimant le désaveu de l'Assemblée entraînait en pratique la démission du Gouvernement. Mais, sous la V^e République, l'interpellation est proscrite. En 1959, le Conseil constitutionnel fut même amené à déclarer contraires à la constitution des dispositions des règlements de l'Assemblée et du Sénat qui, prévoyant des votes après les questions orales avec débat, tendaient à transformer celles-ci en interpellation déguisée. Désormais, la responsabilité gouvernementale ne peut être mise en cause en dehors de la procédure de la motion de censure et de la question de confiance. Voir dans ce sens Olivier **DUHAMEL** et Yve **MENY**, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992, p. 513 ; Bernard **CHANTEBOUT**, *Droit constitutionnel et Science politique*, op. cit., pp. 230-231.

³²⁶ Voir article 125.2 du RAN du Togo, 113.2 du RAN du Bénin.

montre que cette dernière est une prérogative de l'Assemblée nationale et non une procédure individuelle des parlementaires ni de leur groupe.

D'abord, l'initiative de l'interpellation ne peut être individuelle. En effet, elle est prise par un certain nombre de parlementaires qui déposent les demandes d'interpellation dûment motivées qui sont examinées soit par le bureau de l'Assemblée, soit par la Conférence des Présidents selon la procédure des questions urgentes pour leur inscription à l'ordre du jour³²⁷. Au Togo, les demandes d'interpellation doivent être signées par 15 députés au moins, alors qu'au Bénin la signature de 10 députés est suffisante³²⁸. Ceci signifie que l'interpellation n'est pas un droit individuel au Bénin et au Togo, elle ne peut qu'être exercée collectivement. Mais le nombre relativement faible des députés exigé pour le dépôt de la demande d'interpellation permet à l'opposition d'en prendre l'initiative. Par contre, au Niger, l'interpellation peut être exercée individuellement par les membres du Parlement. Aux termes de l'article 109 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Niger, « *les députés peuvent individuellement ou collectivement interpellier le Premier ministre au moyen d'une requête, sur toute action du Gouvernement dont la gravité et l'urgence appellent une prise de position de l'Assemblée nationale* ». Ensuite, les demandes d'interpellation sont examinées par le bureau de l'Assemblée nationale ou la conférence des Présidents selon la procédure des questions urgentes pour leur inscription à l'ordre du jour. Au Niger et au Togo, les demandes sont examinées par la conférence des Présidents, alors qu'au Bénin, ce pouvoir relève du Bureau de l'Assemblée nationale. L'inscription des demandes d'interpellation à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale permet à la majorité de bloquer la procédure. Comme on l'avait souligné pour les questions orales, l'inscription des demandes d'interpellation constitue la pierre d'achoppement de la procédure. Ainsi, les demandes d'interpellation de l'opposition si elles ne sont pas purement et simplement ignorées, risquent d'être retardées au point de perdre leur actualité. Enfin, les demandes d'interpellation doivent être soumises au vote de

³²⁷ Au Togo, aux termes de l'article 125.4 du RAN, les demandes d'interpellation sont examinées par la conférence des présidents. Il en va de même au Niger (article 109.2 du RAN). Au Bénin, ce pouvoir relève du bureau de l'Assemblée nationale conformément à l'article 113.4 du RAN.

³²⁸ Togo : article 125.3 du RAN; Bénin: article 113.3 du RAN.

l'Assemblée nationale³²⁹. Il revient à cette dernière de prendre la décision d'interpellation à la majorité simple de ses membres présents³³⁰. Ainsi, si l'initiative de l'interpellation peut être prise par l'opposition, son aboutissement dépend en grande partie de la majorité. Pour donner donc à l'interpellation sa valeur qui est la sienne en régime parlementaire, il est donc nécessaire de la purger des moyens permettant à la majorité de contrôler sa procédure, notamment l'inscription à l'ordre du jour et l'exigence de prendre la décision d'interpellation à la majorité simple des députés présents. Dans ce sens, l'interpellation deviendrait un moyen pour la minorité, c'est-à-dire pour l'opposition, d'exercer pleinement sa mission de contrôle de l'action du Gouvernement.

Après le vote de la décision de l'interpellation par l'Assemblée nationale, son Président transmet l'interpellation au Gouvernement dans les huit jours. Au Bénin, l'interpellation est transmise au Président de la République, au Togo, elle est transmise au Gouvernement et, au Niger, c'est au Premier ministre³³¹. Sans doute, au Togo, l'interpellation doit être transmise au Premier ministre qui est, d'après la constitution, le chef du Gouvernement³³². Il lui revient donc de désigner le ministre compétent qui répondra aux questions des parlementaires dans un délai de trente jours. Au Bénin, le chef de l'Etat a la faculté de répondre personnellement à l'interpellation comme il peut déléguer « *spécialement* » un ministre devant l'Assemblée nationale. L'expression « *spécialement* » utilisée par l'article 113.7 du règlement intérieur atteste que l'interpellation vise le Président de la République. La réponse personnelle du Président de la République devrait être la règle et la délégation de réponse l'exception. Cette situation s'explique par la nature fortement présidentielle du régime béninois. En effet, l'article 54 de la constitution béninoise attribue la totalité du pouvoir exécutif au Président de la République³³³. Mais malheureusement, la pratique de l'interpellation au

³²⁹ Au Niger, le vote de l'Assemblée nationale n'est pas exigé. Ceci atteste que les auteurs du règlement de l'Assemblée nationale du Niger ont voulu faire de l'interpellation un instrument de contrôle au service de l'opposition.

³³⁰ Voir articles 113.5 du RAN du Bénin, 125.5 de celui du Togo.

³³¹ Articles 113.6 du RAN du Bénin, 125.6 de celui du Togo et 109.2 de celui du Niger.

³³² Voir article 78 de la constitution togolaise du 14 octobre 1992.

³³³ Article 54 alinéa 1 de la constitution béninoise du 2 décembre 1990 : « le Président de la République est le détenteur du pouvoir exécutif. Il est le chef du Gouvernement, et à ce titre, il détermine et conduit la politique de la Nation. Il exerce le pouvoir réglementaire ».

Bénin montre que ce dernier refuse de répondre personnellement à l'interpellation et se fait toujours représenter devant les représentants du peuple³³⁴. Mais, le Président de la République béninoise peut être déféré devant la Haute cour de justice pour outrage à l'Assemblée nationale s'il ne fournit aucune réponse aux questions qui lui sont posées dans un délai de trente jours³³⁵.

A la suite de la réponse du Gouvernement, l'Assemblée nationale peut prendre une résolution pour lui faire des recommandations. Mais, cette résolution est dépourvue de force obligatoire.

b. Des recommandations dépourvues de force obligatoire

Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin dispose que « *l'Assemblée nationale peut prendre une résolution pour faire des recommandations au Gouvernement* ». Celui du Togo dispose dans le même sens que « *l'Assemblée nationale peut prendre une résolution à soumettre à l'appréciation du Gouvernement* »³³⁶. Au Niger, aux termes de l'article 109 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale, à l'issue du débat, « *la commission permanente compétente ou, à défaut, une commission spéciale créée à cette fin, propose à la plénière un projet de déclaration, visant à faire des recommandations au Gouvernement* ». Une analyse de ces trois dispositions nous permet de tirer un certain nombre d'enseignements.

³³⁴ Par exemple Nicéphore SOGLO a toujours refusé de répondre en personne à la chambre. Le 4 avril 1994, lors d'une conférence de presse télévisée, il dénonçait l'interpellation comme étant « *un système où il n'y a pas de dialogue* », car selon lui, les membres du Gouvernement n'ont pas la possibilité de s'expliquer face aux invectives parlementaires, à cause du temps de parole trop court qui leur est imparti. « *Vous n'imaginez pas que le chef de l'Etat puisse se présenter. C'est le seul élu de toute la nation et qu'il arrive là-bas et que l'on assiste à ce spectacle ? Je ne l'accepterai jamais* », conclue-t-il. Au passage, il s'était « *demandé quel est le Sieyès béninois qui a inventé ce système* » ; voir Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit., pp. 466 à 469.

³³⁵ Aux termes de l'article 76 de la constitution béninoise de 1990, « *il y a outrage à l'Assemblée nationale lorsque, sur des questions posées par l'Assemblée nationale sur l'actualité gouvernementale, le Président de la République ne fournit aucune réponse dans un délai de trente jours* ». Passé ce délai, selon l'article 77 de la même constitution le « *Président de l'Assemblée nationale saisit la Cour constitutionnelle de ce manquement grave aux dispositions constitutionnelles. La Cour constitutionnelle statue dans les trois jours. Le Président de la République est tenu de fournir des réponses à l'Assemblée nationale dans les plus brefs délais et dans tous les cas avant la fin de la session en cours. A l'expiration de ce délai, si aucune suite n'est donnée par le Président de la République à la décision de la Cour, le Président de la République est déféré devant la Haute cour de justice pour outrage à l'Assemblée nationale* ».

³³⁶ Voir article 113.7 de celui du Bénin et 125.7 de celui du Togo.

D'abord, d'après les règlements intérieurs du Togo et du Bénin, l'interpellation n'est pas forcément sanctionnée par une recommandation au Gouvernement. L'utilisation de l'expression permissive « *peut* » montre que la prise de recommandation est une faculté et non une obligation. Ainsi, il peut arriver qu'à l'issue d'une interpellation, l'Assemblée nationale s'abstienne de prendre une résolution pour faire des recommandations au Gouvernement. Ensuite, au Niger, l'interpellation doit nécessairement être sanctionnée par une recommandation adressée par l'Assemblée nationale au Gouvernement. L'utilisation du présent de l'indicatif que la commission permanente compétente ou, à défaut, la commission spéciale créée à cet effet « *propose à la plénière un projet de déclaration visant à faire des recommandations au Gouvernement* » oblige en principe l'Assemblée à adresser des recommandations au Gouvernement. Enfin, il est évident que ces recommandations sont dépourvues de force obligatoire. En effet, le manque de rigueur et de précision dans les dispositions précitées atteste que les recommandations ne sont que de simples avis, voire de simples vœux pieux adressés au Gouvernement. Les termes, tels que l'Assemblée nationale « *peut* » prendre une résolution à soumettre à « *l'appréciation* » du Gouvernement montrent que les rédacteurs des règlements intérieurs n'ont pas voulu conférer une force obligatoire aux recommandations issues de l'interpellation. En aucun cas, ces recommandations ne peuvent aboutir au renversement du Gouvernement. Elles ne sont pas non plus des injonctions adressées au Gouvernement. La crainte d'un « *Gouvernement congressionnel* » ou d'un système conventionnel de type helvétique³³⁷ a peut-être pu influencer les auteurs des règlements intérieurs³³⁸. Ces derniers n'ont pas ouvert la brèche pour que les parlementaires puissent empiéter sur la mission de l'exécutif consistant à déterminer et à conduire la politique de la Nation. Comme l'écrit justement Stéphane BOLLE, les termes des règlements écartent en droit « *l'hypothèse d'un Parlement gouvernant adressant ses injonctions au Gouvernement. Les débats consécutifs*

³³⁷ La constitution suisse du 18 avril 1999 organise une subordination statutaire de l'exécutif à l'égard de l'Assemblée, tant du point de vue de sa formation que de son action. D'une part, le conseil fédéral se compose de sept membres élu par l'Assemblée. D'autre part, le conseil fédéral présente tous les ans un rapport à l'Assemblée qui peut lui adresser des interpellations, ou des motions, lui demandant de modifier sa politique ; voir Philippe **ARDENT**, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 19^e édition, L.G.D.J., Paris, 2007, pp. 333-339.

³³⁸ Cf. Stéphane **BOLLE**, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit., p. 471.

à une interpellation ne peuvent s'achever par le renversement du Président de la République ou des ministres : les recommandations ont donc la valeur d'avis simples de la représentation nationale, avis qui ne lient pas leur destinataire »³³⁹.

Cependant, ces recommandations peuvent avoir une autorité morale et politique considérable. Elles peuvent avoir une influence sur l'action de l'exécutif qui sera tenu souvent d'orienter sa politique en fonction des recommandations qui lui sont adressées. L'autorité morale des recommandations de l'interpellation est identique à celle des rapports des Commissions d'enquêtes et de contrôle.

2. Les Commissions d'enquêtes ou de contrôle

Lorsque l'Assemblée nationale n'est pas parvenue à obtenir des informations au moyen des questions orales et écrites et de l'interpellation, elle peut faire recours à la commission de contrôle ou d'enquête³⁴⁰. Calquées sur l'ordonnance française du 17 novembre 1958, la création et l'issue des commissions d'enquête et de contrôle dépendent en grande partie de la volonté du couple majorité-Gouvernement.

a. Une création maîtrisée par le couple majorité-Gouvernement

La procédure de création des commissions d'enquête ou de contrôle est presque la même dans les Etats d'Afrique noire francophone³⁴¹. En règle générale, leur création est l'aboutissement d'un processus qui comporte plusieurs phases calquées sur la procédure législative ordinaire. Trois étapes essentielles commandent la création des commissions d'enquêtes ou de contrôle.

La première étape est relative à l'initiative de la création de la commission d'enquête ou de contrôle. Sa création débute par le dépôt d'une proposition de

³³⁹ Stéphane **BOLLE**, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit., p. 471.

³⁴⁰ C'est dans ce sens que Christian **BIDEGARAY** et Claude **EMERI** estiment que la nécessité de recourir aux commissions d'enquête et de contrôle « ne doit se faire sentir que lorsque les procédures normales de contrôle parlementaire ont échoué...Le recours à la procédure de la commission de contrôle ou d'enquête est donc analysé comme synonyme de crise entre l'exécutif et le législatif » ; voir Christian **BIDEGARAY** et Claude **EMERI**, op. cit., P.1648.

³⁴¹ Voir articles 130 à 132 du RAN du Togo, 111 à 117 de celui du Niger et 114 à 118 de celui du Bénin.

résolution. Mais les règlements ne précisent pas si l'initiative doit être individuelle ou prise par un certain nombre de parlementaires³⁴². Devant ce silence, on peut admettre une interprétation souple des règlements permettant à un parlementaire d'en prendre l'initiative comme cela se fait en France. La seconde étape consiste à affecter, pour examen, la proposition de résolution à la commission permanente compétente. Cette dernière doit étudier la recevabilité de la demande au vu des dispositions du règlement intérieur ainsi que sur son opportunité³⁴³. La troisième étape consiste à la discussion et au vote du rapport élaboré par la commission compétente après son inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Il revient donc à l'Assemblée nationale de prendre la décision de création de la commission d'enquête ou de contrôle à la majorité simple de ses membres. L'exigence d'une décision à la majorité simple des députés pour la création de la commission d'enquête ou de contrôle prouve que sa création est une

³⁴² Les articles 114.1 du RAN du Bénin et 128.1 de celui du Togo disposent sans plus de précision que la création d'une commission parlementaire d'enquête et de contrôle «résulte du vote d'une proposition de résolution déposée, affectée à la commission permanente compétente....».

³⁴³ La première est relative au champ d'investigation de la commission parlementaire d'enquête ou de contrôle. Selon les règlements intérieurs, la proposition de résolution doit «déterminer avec précision, soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission de contrôle doit examiner la gestion ».

Une seconde condition de recevabilité résulte de l'interdiction faite aux Assemblées de créer une commission d'enquête lorsque les faits ont donné lieu à des poursuites judiciaires. A cet effet, le Président de l'Assemblée nationale est tenu de notifier tout dépôt de proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête au ministre de la justice, garde des Sceaux. Si ce dernier fait connaître que des poursuites judiciaires sont en cours sur des faits ayant motivé le dépôt de la proposition, celle-ci ne peut être mise en discussion. Il revient par conséquent à la commission compétente, saisie au fond, de voir si les poursuites judiciaires, portant sur le champ d'investigation de la commission en vu, sont en cours.

Enfin, l'examen de la demande de création d'une commission d'enquête ou de contrôle peut porter sur son opportunité. La Commission, saisie de l'examen de la demande de constitution de la Commission d'enquête ou de contrôle peut estimer que la création de cette dernière est inopportune, car la lumière sur la question pourrait être apportée par une autre institution compétente. Ainsi, la compétence des Cours constitutionnelles ou administratives, de la Haute Autorité de l'Audiovisuelle ou du Médiateur de la République peut être valablement invoquée pour motiver le refus de constitution de Commission parlementaire d'enquête ou de contrôle. Mais des motifs qui peuvent être tactiquement invoqués par le Gouvernement et sa majorité sont les « soi-disant domaines de compétence exclusive de l'exécutif ». Selon certains, il existerait des secteurs de la vie politique insusceptibles d'être soumis aux investigations du Parlement, telles que les relations diplomatiques et la défense nationale.

Une fois les conditions de recevabilité examinées, la commission saisie élabore un rapport qui doit être déposé dans le mois de la session ordinaire suivant la distribution de la proposition de résolution. Suite à ce dépôt, le rapport sera inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale pour discussion. L'inscription du rapport à l'ordre du jour constitue une étape difficile à franchir, car la majorité peut arrêter à ce niveau l'initiative de création de la commission d'enquête ou de contrôle en refusant tout simplement d'inscrire le rapport à l'ordre du jour.

prérogative de l'Assemblée nationale et non d'une fraction de celle-ci. Ainsi, si l'initiative de création de la commission d'enquête ou de contrôle peut être prise par tout député, la décision définitive de sa création relève de la majorité parlementaire. C'est pourquoi, la commission d'enquête ou de contrôle n'est pas une procédure individuelle d'information, mais une procédure collective d'information ou d'investigation. Ainsi, l'opposition ne peut obtenir, sans l'accord de la majorité, qu'une enquête soit ordonnée lorsqu'elle désire faire la lumière sur tel ou tel secteur de l'action publique. Une commission d'enquête ou de contrôle « *ne peut être ordonnée que si une majorité le décide. Les droits de la minorité sont sacrifiés* »³⁴⁴. Comme l'écrit Jacques DESANDRE, « *on ne peut compter sur la majorité pour favoriser l'usage de procédures d'information qui pourraient gêner le Gouvernement issu d'elle. Autant compter sur les pompiers pour allumer un incendie...* »³⁴⁵. Car elle n'a rien à gagner à mettre en lumière les abus ou les erreurs de Gouvernement et de l'administration. Seule l'opposition a intérêt à provoquer la formation de commissions d'enquête ou de contrôle. Alors, il fallait lui reconnaître ce droit en rendant obligatoire la création des commissions d'enquête ou de contrôle si, par exemple, un quart des députés le demandait³⁴⁶. L'état actuel du droit dans les Etats de l'Afrique noire francophone fait dire qu'il serait difficile à une résolution de création d'une commission d'enquête ou de contrôle d'aboutir, et même si elle aboutit, elle ne serait pas de nature à embarrasser la majorité au pouvoir. La commission d'enquête sur le port autonome de Cotonou, créée en juillet 1996, nous en fournit une belle illustration. En effet, cette commission limitait ses investigations au mandat de l'ancien Président Soglo (1991-1995) au lieu de l'étendre à la période précédente (1986-1991) marquée par la gestion de l'Etat-P.R.P.B. dirigé par Mathieu Kérékou. L'opposition s'était alors plainte pendant les débats en dénonçant l'abus du pouvoir commis par la nouvelle majorité manifestement résolue à

³⁴⁴ Jacques **DESANDRE**, *Les commissions parlementaires d'enquête ou de contrôle en droit français*, La documentation française, Paris, 1976, p. 30.

³⁴⁵ Idem, p. 11.

³⁴⁶ Par exemple, au Bundestag (chambre basse de l'Allemagne), la demande d'un quart de députés suffit à rendre obligatoire la création d'une commission d'enquête ou de contrôle. En France, depuis 1998, chacun des groupes parlementaires a le droit d'obtenir une fois par an la création d'une commission d'enquête sur le sujet qu'il détermine. Et depuis 2003, la présidence de la commission ou la fonction de rapporteur doivent être données au groupe qui en a demandé la création, ou du premier, chronologiquement, de ces groupes s'il y a plusieurs demandes.

mettre en cause la seule gestion de l'administration de l'ancien Président Soglo³⁴⁷. Cette situation montre que la commission d'enquête ou de contrôle, qui devrait être un instrument de contrôle au service de l'opposition, reste une procédure maîtrisée par le couple majorité-exécutif qui en donne l'issue qui lui convient.

b. Une issue dépendant de la volonté de la majorité

L'exercice de la mission d'investigation de la commission et le sort du rapport, qui sanctionne la fin de cette mission, dépendent de la volonté de la majorité.

En effet, les moyens d'investigation prévus par les règlements intérieurs sont très faibles. Contrairement au règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Niger qui ne mentionne aucun moyen d'investigation, ceux du Togo et du Bénin mentionnent les auditions au titre de ces moyens d'investigation³⁴⁸. Aux termes des ces règlements intérieurs, « *toute déposition doit faire l'objet d'un document signé de l'intéressé. Au cas où ce dernier ne sait ni lire, ni écrire, le procès verbal de son audition lui est lu et traduit devant deux témoins de son choix qui contresignent à côté de son empreinte digitale* ». Il ressort de ces dispositions deux enseignements.

Le premier tient au fait que les auteurs des règlements ont tenu compte de l'état encore embryonnaire du niveau d'alphabétisation des sociétés africaines. C'est pourquoi ils ont prévu l'hypothèse d'une déposition orale au cas où l'intéressé ne sait ni lire ni écrire. Le deuxième enseignement est relatif à l'absence de moyens de contrainte au bénéfice de la commission dans la mise en œuvre de ses moyens d'investigation. En effet, les règlements des Assemblées nationales, fortement inspirés de l'ordonnance française du 17 novembre 1958, ne prévoient pas les moyens de contrainte pour obliger les personnes convoquées à se rendre devant la commission, ni des sanctions à l'encontre de ces dernières si elles refusent de comparaître³⁴⁹. Dans ces conditions, les

³⁴⁷ Pour Candide Azannai, député de l'opposition, « *la résolution n'est qu'un maillon d'un vaste et ignoble projet de ceux qui, depuis le 4 avril 1996, sont passés aux affaires. Ce projet est encore une farce qu'on pense servir au peuple afin de pouvoir inventer des raisons susceptibles de suppléer l'absence d'un programme adéquat intéressant pour les béninois qui espèrent* » ; voir Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit., p. 464-465.

³⁴⁸ Voir 116 du RAN du Bénin, 130 de celui du Togo.

³⁴⁹ Sous le régime de cette ordonnance, les commissions d'enquête en France ne disposaient d'aucun pouvoir pour faire comparaître devant elles les personnes susceptibles de les éclairer ; l'audition par

commissions d'enquête ou de contrôle sont démunies de pouvoirs nécessaires dans leur investigation. Rien n'oblige les ministres, les fonctionnaires, les syndicalistes ou toute personne interrogée à comparaître devant les commissions, et s'ils comparaissent, rien ne les oblige à y répondre. En outre, les ministres ou les fonctionnaires interrogés peuvent refuser de répondre à certaines questions lorsqu'ils estiment qu'elles revêtent un caractère secret dans la mesure où elles touchent à la défense nationale, à des relations diplomatiques ou encore à la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat. Aussi, les fonctionnaires peuvent-ils légitimement invoquer l'obligation de réserve pour éluder les questions des parlementaires. Dans l'ensemble, on peut parler « *d'une carence* » de moyens d'investigation ou « *d'un paradoxe de l'investigation* »³⁵⁰. L'investigation se trouve fortement dépendante, car la commission d'enquête ou de contrôle n'aura de pouvoirs que ceux que l'exécutif voudra bien lui laisser. Comme le remarquent Christian BIDEGAREY et Claude EMERI, « *paradoxalement, c'est le contrôlé qui est en position de force par rapport au contrôleur* »³⁵¹. Il y a donc un véritable blocage du processus de contrôle parlementaire. Cette dépendance du processus d'investigation jette des doutes sur l'efficacité des commissions d'enquête ou de contrôle en tant que moyen de contrôle parlementaire. Il est malheureux de constater que le régime juridique des commissions d'enquête ou de contrôle en Afrique noire francophone reste calqué sur l'ordonnance française de 1958, alors que le droit parlementaire français connaît, depuis la loi du 29 juillet 1991, un assouplissement des contraintes découlant de cette ordonnance³⁵². En

elles de ministres ou de fonctionnaires dépendait exclusivement de la bonne volonté du Gouvernement. Mais depuis la loi du 20 juillet 1991, les commissions d'enquête disposent, en France, de moyens importants. Elles ont un pouvoir de contrainte qui leur permet d'obliger la personne qu'elles convoquent à se rendre devant elles pour y être entendues. Si nécessaire, le président de la commission délivre une convocation par huissier ou un agent de la force publique ; le refus de la personne convoquée de comparaître, de prêter serment ou de déposer est passible d'une sanction pénale de deux ans de prison et d'une forte amende ; elle est assortie éventuellement d'une interdiction temporaire d'exercer les droits civiques. En outre, les dispositions du code pénal relatives aux faux témoignages ou à la subordination de témoins sont applicables au cas de déposition devant la commission d'enquête.

³⁵⁰ Christian BIDEGAREY et Claude EMERI, op. cit. p. 1691.

³⁵¹ Idem, p. 1690.

³⁵² C'est le cas notamment des lois du 19 juillet 1977 et du 20 juillet 1991 et des réformes du règlement des assemblées. La loi du 19 juillet 1977 étend de quatre à six mois la durée d'investigation des commissions d'enquête, alors que celle du 20 juillet 1991 élargit leurs pouvoirs d'investigation. La révision constitutionnelle de juillet 2008 a consacré l'existence de ces commissions d'enquête qui font désormais l'objet de l'article 51-2 de la Constitution. Le nouveau règlement des Assemblées donne à chacun des groupes parlementaires le droit d'obtenir à chaque session la création d'une

outre, le rapport qui sanctionnera la fin des travaux ne menace en rien le Gouvernement et sa majorité qui restent les seuls maîtres des suites à donner à ce rapport. Les travaux de la commission d'enquête ou de contrôle débouchent naturellement sur un document dans lequel elle fait état des éléments d'information recueillis. Mais à ce stade aussi, tout est fait pour éviter toute remise en question de la politique gouvernementale. En amont, le Gouvernement et sa majorité parviennent à neutraliser le rapport, et en aval, ils sont seuls juges des suites à donner aux conclusions des travaux des commissions.

D'une part, soumise à la loi de la majorité, l'élaboration du rapport par une commission d'enquête ou de contrôle peut être affectée par sa composition. La majorité peut orienter le rapport dans le sens souhaité par le Gouvernement. Tout sera mis en œuvre pour que le rapport n'épinglé pas l'exécutif. Dans ce sens, les opinions dissidentes des commissaires de l'opposition ne seront pas prises en compte³⁵³. D'autre part, les conclusions de la commission sont dépourvues de force contraignante. En aucun cas, le rapport établi par la commission ne peut prendre l'allure d'une motion de censure, il ne peut contenir que des suggestions invitant le Gouvernement à prendre des mesures propres à assurer une meilleure prise en compte des éléments découverts au cours de l'enquête ou du contrôle. Comme en France, les commissions ne peuvent s'ériger ni en tribunal, ni en organe de répression disciplinaire³⁵⁴. Leur but est simplement d'informer le Parlement sur le fonctionnement de l'administration. Il est raisonnable de déplorer, avec Christian BIDEGAREY et Claude EMERI, l'impuissance

commission d'enquête sur le sujet de son choix. A l'Assemblée nationale cependant, la majorité peut s'y opposer par un vote des trois cinquièmes des députés. En outre, depuis avril 2003, la présidence de la commission ou la fonction de rapporteur doivent être données au groupe qui en a demandé la création, ou du premier, chronologiquement, de ces groupes s'il y a plusieurs demandes ; voir dans ce sens Bernard **CHANTEBOUT**, *Droit constitutionnel*, op. cit. pp. 566-568.

³⁵³ Même en France, les rapports des commissions restent toujours influencés par la loi de la majorité. Ces propos de M. André Chandernagor, tenus le 10 décembre 1971, à l'Assemblée nationale française l'attestent bien : « *Quant à l'issue de cette commission, il suffira de quatre mois de travail, sans conclusions véritables. C'est la majorité elle-même qui décidera si elle conclut ou non et si le rapport doit venir en discussion publique devant l'Assemblée nationale* » ; voir Christian **BIDEGAREY** et Claude **EMERI** précités, p. 1710. De même M. Feix, député communiste, membre de la commission d'enquête sur les sociétés civiles de placement immobilier, déplorait le 26 mai 1972 le fait que le rapport ne fasse pas « *mention des opinions formulées par les représentants de l'opposition et, en particulier, par celui du groupe communiste* » ; voir Jacques **DESANDRE**, op. cit., p. 67.

³⁵⁴ Par exemple, en France, le rapport de la mission d'information sur l'O.R.T.F. a affirmé « *qu'il se refuse à qualifier juridiquement les faits* » ou ne « *s'estime pas en droit d'exprimer une opinion sur la proportionnalité d'une sanction à une faute* » ; voir Christian **BIDEGAREY** et Claude **EMERI** op. cit., p. 1717.

des commissions d'enquête ou de contrôle qui « *dépensent des sommes d'énergie à traquer la vérité, à chercher des solutions* », mais dont « *la seule arme reste la contrainte morale* »³⁵⁵. En effet, le sort du rapport de la commission dépend des suites que l'exécutif consent à lui donner. Par conséquent, les suggestions émises dans le rapport n'auront de sens que si le Gouvernement et sa majorité veulent bien les prendre en compte. Certes, on peut objecter qu'on pourra compter sur l'appui de l'opinion publique pour contraindre le Gouvernement à prendre des mesures allant dans le sens des suggestions des commissions³⁵⁶. Mais quand on sait qu'en Afrique les gouvernants doivent peu leur pouvoir au peuple en raison du caractère toujours contestable et douteux des opérations électorales, la pression de l'opinion publique reste négligeable.

En somme, il est évident que toute la procédure des commissions d'enquête ou de contrôle « *se déroule sous le poids de l'impérialisme majoritaire qui cherche à étouffer tout ce qui pourrait nuire à la vie du Gouvernement* »³⁵⁷. Comme un proverbe célèbre Bassar le dit, « *on ne peut couper un arbre sur lequel on est assis* »³⁵⁸. Ainsi, aucun parlementaire de la majorité n'oserait mettre en difficulté le Gouvernement, car le moyen le plus sûr de s'enrichir davantage est de soutenir le Gouvernement pour se maintenir au pouvoir. C'est ce qui explique l'ineffectivité des moyens d'information parlementaire. Cette ineffectivité a pour corollaire une mise en jeu inopérante de la responsabilité politique du Gouvernement.

SECTION 2. L'INSTITUTION DE LA RESPONSABILITE POLITIQUE DU GOUVERNEMENT

En principe, l'information du Parlement a pour finalité la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement qui constitue une caractéristique essentielle

³⁵⁵ Christian **BIDEGAREY** et Claude **EMERI**, op. cit, p. 1713.

³⁵⁶ La publication du rapport est le principe et la décision de ne pas le publier l'exception, car, aux termes des règlements intérieurs : « la demande que l'Assemblée décide à huis-clos, à l'effet de décider, par un vote spécial, de ne pas autoriser la publication de tout ou partie du rapport doit être présentée dans un délai de cinq jours francs à compter de la publication du dépôt au Journal Officiel ». Voir articles 117.2 du RAN du Bénin, 131.2 de celui du Togo et 117 de celui du Niger. Grâce à cette publication, l'opinion publique en pourra prendre connaissance du contenu.

³⁵⁷ Christian **BIDEGAREY** et Claude **EMERI**, op. cit, p. 1719.

³⁵⁸ BASSAR est une préfecture du TOGO située au centre Ouest du pays.

du régime parlementaire. Malgré l'existence des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement (Paragraphe 1), l'action du Gouvernement reste encore presque incontrôlée (Paragraphe 2).

§1. LES MECANISMES DE MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITE POLITIQUE DU GOUVERNEMENT

L'ensemble formé par les articles 77, 78, 97 et 98 de la constitution togolaise et 61, 88 et 89 de la constitution nigérienne du 18 juillet 1999 organisent la responsabilité politique du Gouvernement devant l'Assemblée nationale³⁵⁹. Ces textes prévoient un partage de l'initiative de la censure du Gouvernement entre le Premier ministre et les parlementaires (A). Mais la pratique du droit parlementaire africain montre que cette censure a été utilisée dans un sens dévoyé (B).

A. LE PARAGE DE L'INITIATIVE DE LA CENSURE DU GOUVERNEMENT ENTRE LE PREMIER MINISTRE ET LES PARLEMENTAIRES

Une lecture attentive des textes précités montre que la responsabilité politique du Gouvernement peut être mise en jeu soit à l'initiative du Gouvernement lui-même, soit à l'initiative des parlementaires.

1. A l'initiative du Gouvernement

La mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement à l'initiative du Gouvernement prend le nom de la question de confiance. Définie comme « *la procédure par laquelle un chef de Gouvernement engage l'existence de son Gouvernement devant le Parlement* »³⁶⁰, la question de confiance peut être posée au moment de la formation du Gouvernement tout comme au cours de la vie de celui-ci. Une analyse minutieuse des constitutions des pays d'Afrique noire francophone des années 1990 révèle trois cas de mise en œuvre de la question de confiance.

³⁵⁹ La constitution béninoise ne prévoit pas la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale, ce qui marque son originalité par rapport à la plupart des constitutions des pays d'Afrique noire francophone. Cependant, elle prévoit une responsabilité politique originale du président de la République : l'outrage à l'Assemblée nationale, voir titre 2, chapitre 1.

³⁶⁰ Olivier **DUHAMEL** et Yves **MENY**, *Dictionnaire constitutionnel*, op. cit. p.849.

En premier lieu, la question de confiance peut prendre la forme de l'investiture du Gouvernement. Dans ce cas, la question de confiance intervient au moment de la formation du Gouvernement. Contrairement à la plupart des constitutions des pays d'Afrique noire francophone, la constitution togolaise oblige le Premier ministre à solliciter la confiance de l'Assemblée nationale avant l'entrée en fonction de son Gouvernement.

En effet, la constitution togolaise dispose que, le Premier ministre, avant son entrée en fonction « *présente devant l'Assemblée nationale le programme d'action de son Gouvernement. L'Assemblée nationale lui accorde sa confiance à la majorité absolue de ses membres* »³⁶¹. Cette investiture est un élément caractéristique de l'ambition parlementaire du constituant togolais, car en régime parlementaire, le Gouvernement est l'émanation du Parlement. Elle peut être analysée comme un accord ou un contrat que le Gouvernement nouvellement formé signe avec les représentants de la nation. Cette technique d'investiture permet surtout à l'opposition d'attirer l'attention de l'opinion publique sur les points faibles de l'action du Gouvernement. Par exemple, le Premier ministre, Gilbert Fossoun Hounbo, nommé le 7 septembre 2008, a présenté le 16 septembre le programme de son Gouvernement à l'Assemblée nationale. Chaque groupe parlementaire avait saisi l'occasion pour analyser, critiquer ou apporter des contributions au programme d'action du Gouvernement³⁶². Contrairement au groupe parlementaire du RPT, parti au pouvoir, qui avait accordé un blanc-seing au programme d'action du Gouvernement, ceux de l'UFC et du CAR avaient émis de sérieux doutes sur la réalisation de ce programme et dénoncé la politique du parti au pouvoir³⁶³. Alors que l'UFC avait purement et carrément voté contre le programme du Gouvernement, le CAR s'était abstenu. En effet, sur les 80 députés votants, 50 du RPT ont tous voté pour, les 27 élus de l'UFC contre et les 3 du CAR se sont abstenus. Il faut remarquer que cette

³⁶¹ Voir article 78 alinéas 2 et 3 de la constitution togolaise du 14 octobre 1992.

³⁶² L'Assemblée nationale togolaise, issue des élections législatives anticipées du 14 octobre comprend trois groupes parlementaires : ceux du RPT (50 députés), de l'UFC (27 députés) et du CAR (4 députés).

³⁶³ Essentiellement, les députés de l'opposition avaient mis l'accent sur les problèmes liés aux infrastructures, à la Cour des comptes, au financement des partis politiques, à la pauvreté, à la lutte contre la corruption, à la hausse des prix du carburant et du ciment, à la grille salariale, au concours de recrutement dans la fonction publique ainsi qu'à la mise en œuvre de l'Accord politique global (APG), signé à Ouagadougou en 2006 ; Voir le grand quotidien national d'information, TOGO-PRESSE du 17 septembre 2007, p. 3-7.

procédure de mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement a peu de chance d'aboutir, à moins que le Président de la République nomme un Premier ministre en dehors de la majorité parlementaire³⁶⁴. Si ce dernier est issu de la majorité parlementaire, la procédure d'investiture du Gouvernement ne sera qu'un moyen pour l'opposition d'alerter l'opinion publique sur les points faibles du Gouvernement.

La seconde modalité de la question de confiance porte, comme en France³⁶⁵, sur le vote de confiance sur le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement. Ce second volet de la question de confiance est prévu par la plupart des constitutions des pays d'Afrique noire francophone qui disposent que « *le Premier ministre, après délibération du conseil des ministres, peut engager la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale* »³⁶⁶. Mais on peut légitimement se demander si la question de confiance sur le programme du Gouvernement n'équivaut pas à son investiture. En toute vraisemblance, si le vote de confiance sur une déclaration de politique générale intervient incontestablement durant la vie du Gouvernement, celui sur son programme devait intervenir lors de l'entrée en fonction du Gouvernement³⁶⁷. Mais l'utilisation de l'expression permissive, « *peut engager* », rend la sollicitation de l'investiture facultative en Afrique noire francophone³⁶⁸. Mais le vote de confiance sur le programme

³⁶⁴ L'article 66 de la constitution togolaise n'impose pas au chef de l'Etat de nommer le Premier ministre dans la majorité parlementaire. Aux termes de ce dernier, «le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions.».

³⁶⁵ Article 49 alinéa 1 de la constitution française de 1958 : « *Le Premier ministre, après délibération du conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale* »

³⁶⁶ Voir articles 97 de la constitution togolaise du 14 octobre 1992, 116 de celle du Burkina Faso du 11 juin 1991, 88 de celle du Niger du 18 juillet 1999.

³⁶⁷ En France, la procédure du 1^{er} alinéa de l'article 49 a été interprétée, lors de l'élaboration de la constitution de 1958, comme devant remplacer l'investiture du Gouvernement telle qu'elle était prévue par la constitution de 1946. Le Général de Gaulle a pu même dire que l'expression, « *le Premier ministre engage la responsabilité...* » rend la procédure obligatoire, car « *en langage juridique l'indicatif présent a une valeur impérative* ». Mais la coutume a rendu l'usage de cette procédure facultatif, car beaucoup de Premiers ministres français n'ont pas sollicité la confiance de l'Assemblée nationale avant leur entrée en fonction. C'est les cas notamment de G. Pompidou, de P. Messmer, R. Barre, de M. Rocard, d'E. Cresson, de Bérégovoy ; voir dans ce sens, Bernard CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, op. cit., pp. 571-572.

³⁶⁸ En France, l'article 49 alinéa 1 est formulé dans un sens impératif. Aux termes de ce dernier, « *le Premier ministre, après délibération du conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale* ».

du Gouvernement est obligatoire au Togo conformément à l'article 78 alinéa 1 et 2 de la constitution.

Le troisième cas de la question de confiance porte sur le vote d'un texte. Cette technique, qui permet au Gouvernement d'obtenir de l'Assemblée nationale l'adoption d'un texte sans même qu'elle se soit prononcée à son sujet par un vote exprès, n'est pas prévue par la constitution togolaise. Cela peut s'expliquer par la méfiance du constituant togolais des années 1992 à l'égard de l'exécutif. Instruit par la dictature des années d'avant 1990, le constituant togolais redoutait un retour en force de l'exécutif³⁶⁹.

Au Togo, en cas de mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale, « *la confiance ne peut être refusée au Gouvernement qu'à la majorité des deux tiers des députés composant l'Assemblée nationale* »³⁷⁰. L'exigence de la majorité qualifiée pour le renversement du Gouvernement rend l'aboutissement de la procédure difficile. Au contraire, au Niger, le règlement intérieur de l'Assemblée nationale exige la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale, c'est-à-dire, la majorité plus un³⁷¹. Si l'exigence de cette majorité a le mérite de faciliter le contrôle de l'action du Gouvernement, elle présente l'inconvénient d'entraîner l'instabilité politique gouvernementale. Cette situation a certainement pu favoriser les nombreuses crises gouvernementales qu'a connues le Niger. L'exigence d'une telle majorité vaut également pour la motion de censure, c'est-à-dire, la responsabilité du Gouvernement à l'initiative des parlementaires.

2. A l'initiative des parlementaires

Comme en France, la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement à l'initiative du Parlement en Afrique prend le nom de la motion de

³⁶⁹ La forme même de la constitution togolaise en est une parfaite illustration. En effet, contrairement à la plupart des constitutions des pays d'Afrique noire francophone, la constitution togolaise place le pouvoir législatif avant le pouvoir exécutif.

³⁷⁰ Voir article 97 de la constitution togolaise du 14 octobre 1992.

³⁷¹ Voir article 118 alinéa 7 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Niger.

censure. Elle est prévue par les articles 98 de la constitution togolaise et 88, alinéa 2 de la constitution nigérienne³⁷².

Au Togo, pour être recevable, la motion de censure doit être signée par un tiers au moins des députés composant l'Assemblée nationale. Ce qui signifie concrètement que la motion de censure doit être signée par 27 députés au moins, car l'Assemblée nationale togolaise est composée de 81 membres. La finalité d'un tel pourcentage est de permettre à l'opposition parlementaire de pouvoir contrôler l'action du Gouvernement³⁷³. Mais il faut relever que ce pourcentage reste élevé au Togo par rapport à la constitution du Niger qui prévoit, comme en France, seulement un pourcentage d'un dixième des membres composant l'Assemblée nationale³⁷⁴.

Le vote intervient cinq jours après le dépôt de la motion au Togo et 48 heures au Niger, c'est-à-dire deux jours³⁷⁵. Ce temps permettra aux députés de réfléchir et de se concerter avant de passer au vote. Au Togo, l'Assemblée nationale ne peut prononcer la censure du Gouvernement qu'à la majorité des deux tiers de ses membres, alors que la constitution nigérienne prévoit la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale³⁷⁶. Il faut préciser que seuls les votes favorables à la motion de censure sont décomptés. De ce fait, les absentéistes et même les absents sont présumés avoir voulu voter en faveur du Gouvernement. Si la motion de censure est adoptée, le Premier ministre remet la démission de son Gouvernement au Président de la République qui nomme un nouveau Premier ministre. Mais si elle est rejetée, ses signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session, ce qui

³⁷² Voir également articles 115 de la constitution du Burkina Faso, 78 de celle du Mali.

³⁷³ Avec la configuration actuelle de la 4^e législature (50 députés pour le RPT, parti au pouvoir, 27 pour l'UFC, principal parti de l'opposition, et 4 pour le CAR, deuxième parti d'opposition), l'opposition peut déposer une motion de censure.

³⁷⁴ La constitution malienne du 25 février 1992, en son article 78, prévoit également un pourcentage d'un dixième des membres composant l'Assemblée nationale. Mais l'article 115 de la constitution burkinabè prévoit le même pourcentage que la constitution togolaise, c'est-à-dire un tiers des députés de l'Assemblée nationale.

³⁷⁵ Au Mali, le vote intervient 48 heures, c'est-à-dire, deux jours après le dépôt de la motion de censure. L'article 115 de la constitution du Faso reste muet sur le délai au cours duquel intervient le vote. Mais ce délai peut être le même que celui prévu pour le vote sur la question de confiance qui est de 48 heures, conformément à l'article 116 de la même constitution.

³⁷⁶ L'article 115 de la constitution du Faso exige également la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale. Mais la constitution malienne va dans le même sens que la constitution togolaise, c'est-à-dire une majorité qualifiée des deux tiers des membres composant l'Assemblée nationale.

implique qu'un député n'a la possibilité de signer qu'une seule motion de censure au cours d'une session parlementaire. Si cette règle, qui limite à une seule fois la possibilité de signer une motion de censure, a le mérite d'éviter des motions de censure abusives, elle présente tout de même l'inconvénient d'être gênante pour l'opposition. En effet, s'il arrivait que l'opposition dépose une motion de censure au début d'une session parlementaire et si elle n'aboutissait pas, elle se trouverait définitivement désarmée face à un éventuel abus du pouvoir, car l'opposition n'aurait plus assez de députés pour déposer une seconde motion de censure³⁷⁷.

Au Togo, la censure du Gouvernement est intervenue une seule fois. C'était à la suite du refus de l'Assemblée nationale de renouveler sa confiance au Gouvernement du Premier ministre Eugène Koffi Adoboli, le 24 août 2000. Mais au Niger, la pratique de la censure du Gouvernement est monnaie courante. Mais, force est de constater que l'usage de la censure du Gouvernement a été fait dans un sens dévoyé dans les deux pays.

B. UNE CENSURE DU GOUVERNEMENT UTILISÉE DANS UN SENS DÉVOYÉ

Dans l'esprit du régime parlementaire, la mise en jeu de la responsabilité politique vise à censurer le programme ou la politique du Gouvernement, considéré comme non conforme aux aspirations et aux attentes du peuple. En réalité, la censure du Gouvernement doit aboutir à une substitution de programmes : au programme censuré, doit se substituer un nouveau programme qui répondrait mieux aux attentes du peuple. Mais nous pouvons dire sans risque de nous tromper que la censure du Gouvernement en 2000 au Togo prenait l'allure d'une révocation du Premier ministre, alors que celles qui sont intervenues au Niger sont analysées comme une lutte pour le pouvoir au mépris des attentes du peuple.

³⁷⁷ En France, lorsqu'en 1995, les deux sessions ordinaires ont été remplacées par une session unique, le nombre des motions de censure susceptibles d'être signées par un même député a été porté à trois par session ordinaire et une par session extraordinaire.

1. La censure du Gouvernement du Premier ministre Eugène Koffi ADOBOLI : une révocation déguisée

Nommé Premier ministre le 21 mai 1999 par le Président de la République, Gnassingbé Eyadema, Koffi ADOBOLI avait engagé, le 24 août 2000, la responsabilité politique de son Gouvernement sur la base de l'article 97 de la constitution togolaise³⁷⁸. Dans son adresse à l'Assemblée nationale, le Premier ministre avait présenté le bilan des activités menées par son Gouvernement dans tous les secteurs sociopolitiques et économiques. A la fin de ce discours bilan, un débat s'était engagé entre lui et les membres de l'Assemblée nationale. A la suite de ce débat, les députés ont jugé insuffisante l'action du Gouvernement. Ils ont ainsi retiré leur confiance au Gouvernement par un vote, soit 57 voix pour la destitution, une voix contre et une abstention. La procédure telle que suivie s'inscrivait normalement dans le cadre du contrôle de l'action du Gouvernement par l'Assemblée nationale. Mais au fond, ce renversement serait intervenu sur instruction du chef de l'Etat d'alors, Gnassingbé Eyadema.

D'abord, tout porte à croire que c'est ce dernier qui aurait autorisé, voire obligé le Premier ministre à engager la responsabilité du Gouvernement, car la décision d'engager la responsabilité politique du Gouvernement est prise en conseil des ministres que préside le chef de l'Etat³⁷⁹. Ensuite, aucun député du RPT n'oserait se prononcer contre un Premier ministre nommé par le Président fondateur du RPT sans son accord préalable. Enfin, il faut constater que les membres du Gouvernement n'avaient pas grandement changé, seuls quelques portefeuilles subsidiaires avaient changé de mains³⁸⁰. Ceci montre qu'en réalité, c'est la personne du chef du Gouvernement qui était visée. En toute vraisemblance, le Président Gnassingbé Eyadema n'avait plus confiance en son Premier ministre. Or la constitution togolaise de 1992, dans sa version originale,

³⁷⁸ Il s'agissait plus précisément de la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement sur une déclaration de politique générale.

³⁷⁹ Voir article 97 de la constitution togolaise du 14 octobre 1992. L'obligation de prendre la décision d'engager la responsabilité du Gouvernement en conseil des ministres a pour finalité d'en rendre le Gouvernement solidaire et responsable et de recueillir l'accord du président de la République.

³⁸⁰ La nouvelle équipe gouvernementale rendue public le 8 octobre 2000 par décret N° 2000-79 du Président de la République était marquée par 4 entrées et 6 sorties. Seulement 3 Ministres avaient changé de portefeuilles.

ne reconnaissait aucun pouvoir au chef de l'Etat de révoquer le Premier ministre. C'est pourquoi il s'était servi de l'Assemblée nationale pour se débarrasser de lui. Au Niger, les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement ont été utilisés à des fins de lutte pour le pouvoir.

2. La pratique de la responsabilité politique du Gouvernement au Niger

Le droit parlementaire nigérien se caractérise par une instabilité notoire de l'exécutif. En effet, le Niger est le seul pays d'Afrique noire francophone qui a connu trois motions de censure ayant abouti au renversement du Gouvernement depuis les années 1990. La première est intervenue le 16 octobre 1994 contre le Gouvernement de Souley Abdoulaye, la deuxième le 20 février 1995 contre Amadou Boubacar Cissé et la troisième le 31 mai 2007 contre Hama Amadou³⁸¹. Ce nombre record de motions de censure ne traduit en rien la maturité démocratique du peuple nigérien. Les deux premières motions de censure étaient intervenues dans un contexte de lutte acharnée pour le pouvoir, alors que la troisième peut être analysée à la fois comme un règlement de compte et un moyen d'écarter un adversaire politique.

En effet, les deux premières motions de censure étaient intervenues lorsque le Président Mahamane Ousmane avait perdu la majorité à l'Assemblée nationale. Il faut rappeler que la coalition qui regroupait les partis de l'Alliance des forces de changement (AFC), qui avaient remporté les élections présidentielles et législatives de 1993, vola en éclat au début du mois d'octobre 1994, avec la démission du Premier ministre Mahamadou Issoufou qui reprochait au chef de l'Etat de lui retirer l'essentiel de ses prérogatives constitutionnelles en rattachant à la présidence la commission centrale des marchés chargée d'attribuer les contrats étatiques³⁸². Ces raisons, qui expliquent les liens de cause à effet entre l'éclatement de la coalition et les motions de censure, suffisent à

³⁸¹ La première censure est intervenue lorsque le président Mahamane Ousmane nomma Souley Abdoulaye au mépris de la désertion de l'AFC par le PNDS et le PPN/RDA. La seconde était intervenue lorsqu'il nomma Amadou Boubacar Cissé le 7 février 1995 malgré le désaccord de la majorité parlementaire. Enfin, la troisième motion de censure est intervenue à propos de détournement de plus d'un milliard de francs CFA destinés au ministère de l'éducation de base, dit affaire MEBA.

³⁸² Nous n'allons plus revenir en détail sur les motifs de l'éclatement de cette coalition et sur les deux motions de censure ; voir à ce propos Emmanuel **GREGOIRE**, « La cohabitation au Niger », op. cit. ; voir aussi supra, première partie, premier chapitre, 2^e section, paragraphe 1.

dire que c'est fondamentalement le partage du pouvoir qui était au cœur de ces motions de censure. Si nous savons les avantages liés à la négociation et à l'attribution des marchés publics en Afrique, il ne fait aucun doute que ces crises ministérielles sont liées au partage du pouvoir. Dans ce sens, Lucien Fidèle Toulou écrit que cette crise doit être « *considérée comme une crise de répartition du pouvoir et de contestation du monopole présidentiel dans la distribution des rôles sociaux* »³⁸³.

La troisième motion de censure peut être analysée comme une manœuvre de déstabilisation du Premier ministre Hama Amadou à la fois par l'ancien Président de la République, Mahamane Ousmane et le Président de la République, Mamadou Tandja³⁸⁴. En effet, l'opposition qui ne comptait que 25 députés sur les 113 que compose l'Assemblée nationale nigérienne ne pouvait renverser le Gouvernement. Elle a, contre toute attente, reçu le soutien de deux des trois groupes parlementaires de la majorité présidentielle³⁸⁵. Le MNSD, le parti du Premier ministre Hama Amadou, a donc été mis en minorité par ses propres alliés alors même que ces derniers ont des ministres dans le Gouvernement qui a été censuré. En effet, Mahamane Ousmane voulait se venger de la vie dure que Hama Amadou lui a fait mener alors qu'ils étaient encore en cohabitation entre les années 1995 et 1996. Il est important de souligner que Mahamane Ousmane était le Président de l'Assemblée nationale qui a censuré Hama Amadou³⁸⁶. Mamadou Tandja, pour sa part, voulait sans doute écarter un adversaire politique, car Hama Amadou était considéré comme le successeur naturel de Mamadou Tandja en 2009. L'arrestation de l'ancien Premier ministre en juillet 2008 après sa mise en accusation par

³⁸³ Lucien Fidèle **TOULOU**, « La fonction présidentielle entre contraintes institutionnelles et contraintes sociales : c'est l'arbre qui cache la forêt et vice-versa », in François-Paul **BLANC**, Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, Alioune **FALL**, François **FERAL** (sous la direction de), *Le chef d'Etat en Afrique... Entre traditions, Etat de droit et transition démocratique*, Cahiers du CERJEMAF, n°9, 2001, p. 111.

³⁸⁴ Mahamane Ousmane fut Président de la République du Niger du 16 avril 1993 au 27 janvier 1996, alors que Mamadou Tandja a été Président de la République du Niger de 1999 à 2010.

³⁸⁵ Trois groupes parlementaires soutenaient la majorité présidentielle sous la 2^e législature de la 5^e République : le groupe parlementaire du Mouvement National pour la Société de Développement (MNSD-Nassara) et Apparenté Parti Social et Démocrate Nigérien (PSDN-Alhéri) : 48 députés ; le groupe parlementaire de la Convention Démocrate et Sociale (CDS- Rahama) : 22 députés ; le groupe parlementaire du Rassemblement des Démocrates, composé de l'Alliance Nigérienne pour le Développement et le Progrès (ANDP-Zaman Lahiya), du Rassemblement pour la Démocratie et le Progrès (RDP-Jama'a) et du Rassemblement Social Démocrate (RSD-Gaskia) : 18 députés.

³⁸⁶ La 2^e législature de la 5^e République (2004-2009) est présidée par Mahamane Ousmane, élu le 16 décembre 2004. Il faut rappeler qu'il fut également le Président de la première législature de la 5^e République (1999-2004).

l'Assemblée nationale, le refus de Tandja Mamadou de quitter le pouvoir après avoir effectué ses deux mandats limitativement prévus par la constitution, l'adoption par référendum en 2009 d'une nouvelle constitution qui prolongeait son mandat de trois ans³⁸⁷...prouvent que le chef de l'Etat était derrière la motion de censure votée contre Hama Amadou en 2007 et les ennuis judiciaires de ce dernier³⁸⁸.

La mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement dans les deux pays ne traduit pas donc l'expression de la démocratie, car elle est utilisée à d'autres fins au mépris des attentes du peuple. Cette situation montre qu'en réalité l'action du Gouvernement n'est pas contrôlée par le Parlement tel que le prévoient théoriquement les textes.

§2. UNE ACTION DU GOUVERNEMENT PRESQUE INCONTROLÉE

Au plan juridique, la déformation des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement (A), conjuguée, sur le plan politique, de la survivance de certaines formes du monolithisme politique expliquent l'ineffectivité du contrôle parlementaire (B).

³⁸⁷ Voir Albert **BOURGI**, « Pluralisme et revitalisation de la vie politique en Afrique », in Jean-Pierre **VETTOVAGLIA**, Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, Albert **BOURGI**, Christine **DESOUCHES**, Joseph **MAÏLA**, Hugo **SADA** et André **SALIFOU**, *Prévention des crises et promotion de la paix : démocratie et élections dans l'espace francophone*, Volume II, op. cit. p. 173.

³⁸⁸ Le lundi 26 mai 2008, l'ex Premier ministre, Hama Amadou fut interpellé et entendu par la gendarmerie, sur instruction du Procureur de la République, pour le détournement du « fonds d'aide à la presse privée » d'un montant de 100 000 0000F (cent million de francs) CFA. Après s'être expliqué sur les conditions dans lesquelles il a été mis en possession de cette somme et l'utilisation de celle-ci, Hama Amadou a mis à la disposition de la gendarmerie les pièces justifiant l'intégralité des dépenses effectuées. Cette audition fut sanctionnée par un procès verbal de gendarmerie n° 153 du 27 mai 2008. Le mardi 10 juin 2008, Hama Amadou fut informé qu'une procédure de mise en accusation devant l'Assemblée nationale était initiée contre lui pour détournement de deniers publics. Le 23 juin 2008, l'Assemblée nationale vota favorablement une mise en accusation de l'ancien Premier ministre, Hama Amadou pour détournement de 100 000 000 F (cent millions de francs) CFA. Le 26 juin, il fut arrêté et placé sous mandat de dépôt à la prison civile de Koutoukalé.

A. LA DEFORMATION DES MECANISMES DE MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITE POLITIQUE DU GOUVERNEMENT

Dans presque tous les Etats d'Afrique noire francophone, la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale reste mal fondée, même si la procédure de contreseing justifie partiellement cette responsabilité.

1. Une responsabilité mal fondée

Dans un vrai régime parlementaire, c'est le Gouvernement qui détermine et conduit la politique de la nation. A ce titre, il en assume la responsabilité devant l'Assemblée nationale. Quant au chef de l'Etat, il est auréolé de pouvoirs honorifiques, et, par conséquent, il est politiquement irresponsable devant le Parlement³⁸⁹. Ainsi, dans la logique du régime parlementaire, c'est l'autorité chargée de déterminer et de conduire la politique de la nation qui en assume la responsabilité devant la représentation nationale. Mais force est de constater que cette logique est loin d'être respectée par la plupart des constituants des pays d'Afrique noire francophone.

En effet, l'article 77 alinéa 1 de la constitution togolaise dispose que « *sous l'autorité du Président de la République, le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation et dirige l'administration civile et militaire (...)* ». La tournure de cette disposition de l'article 77 de la constitution togolaise cache mal l'esprit et la volonté du constituant dérivé togolais de confier la détermination et la conduite de la politique togolaise au chef de l'Etat³⁹⁰. Il appartient donc au Président de la République d'arrêter en dernier ressort le programme d'action du Gouvernement³⁹¹. Quant à la constitution nigérienne, elle dispose, certes, que « *le Gouvernement détermine et*

³⁸⁹ On sait que dans les démocraties occidentales, telles que la Grande Bretagne, l'Allemagne ou la Belgique, le Gouvernement est responsable d'un programme qu'il a lui-même conçu et donc a pris un engagement solennel lors de l'investiture par les chambres.

³⁹⁰ L'article 77, dans sa version originale, disposait que « *le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation et dirige l'administration civile et militaire* ». La version actuelle est issue de la révision constitutionnelle de 2002, opérée par le Parlement monocole composé des députés du RPT.

³⁹¹ Dans le même sens, la constitution du Faso, en son article 36, dispose que « *le Président du Faso est le Chef de l'Etat. (...). Il fixe les grandes orientations de la politique de l'Etat* ».

conduit la politique de la nation »³⁹². Mais dans la pratique et surtout en période de convergence de majorités, comme c'est le cas depuis la cinquième République, c'est-à-dire depuis 1999, le Gouvernement met en œuvre la politique sur laquelle le Président de la République est élu³⁹³.

On constate alors que le Gouvernement est responsable d'une politique qu'il n'a pas définie, dont il n'est pas l'auteur. Il devient ainsi une cible malheureuse de l'Assemblée nationale, car la vraie cible devrait être le Président de la République qui définit et détermine la politique de la nation. Dans ces conditions, nous pouvons affirmer sans risque de nous tromper que la responsabilité politique du Gouvernement dans la plupart des pays d'Afrique noire francophone est mal fondée et la procédure de contreseing ne la justifie que partiellement.

2. Une responsabilité partiellement justifiée par le contreseing

Le contreseing est « *la signature d'un ou de plusieurs ministres au bas des actes signés par le chef de l'Etat* »³⁹⁴. Dans un régime parlementaire authentique, le contreseing a pour effet de transférer le centre de décision du chef de l'Etat aux ministres contresignataires, et par là même de transférer la responsabilité du chef de l'Etat aux ministres, car, selon Esmein, « *il ne peut y avoir de responsabilité que là où il y a liberté de décision* »³⁹⁵. Ainsi en contresignant les actes du chef de l'Etat, les ministres endossent la responsabilité des actes pris par ce dernier. En droit constitutionnel, « *le lien entre la procédure de contreseing ministériel et l'irresponsabilité du Président de la République est bien connu* »³⁹⁶.

Seulement, en Afrique noire francophone, la responsabilité des ministres n'est que partiellement justifiée par la procédure de contreseing, car certains actes sont

³⁹² Voir article 61 de la constitution nigérienne du 18 juillet 1999. La constitution malienne du 25 février 1992, en son article 53, est rédigée dans les mêmes termes.

³⁹³ La pratique du droit constitutionnel français en est une parfaite illustration. Nous savons qu'en période de convergence de majorités, le Gouvernement met en œuvre la politique du chef de l'Etat en méconnaissance des dispositions de la constitution qui confient la détermination de la politique de la nation au Gouvernement.

³⁹⁴ Jacques CADART, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Tome 2, 2^e édition, Paris, L.G.D.J., 1980, p. 628.

³⁹⁵ Cité par Richard MOULIN, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, op. cit., p. 64.

³⁹⁶ Patrick AUVRET, « La responsabilité du chef de l'Etat sous la Ve République », *RD* 1988, p. 80.

dispensés de cette procédure. En effet, s'inspirant de l'article 19 de la constitution française de 1958, les constituants des pays d'Afrique noire francophone des années 1990 dispensent certains actes du contreseing ministériel³⁹⁷. Dans cette logique, la responsabilité de ces actes n'est pas endossée par les ministres et par conséquent, le Président de la République devrait assumer leur responsabilité devant la représentation nationale. Ainsi, la procédure de contreseing ne couvre que partiellement l'irresponsabilité politique du chef de l'Etat d'une part, et, d'autre part, ne fonde que partiellement la responsabilité des ministres devant l'Assemblée nationale. Comme l'écrit Jean-Claude TCHEUWA, à propos du régime politique camerounais, la responsabilité politique du Gouvernement devant l'Assemblée nationale devient donc « *une responsabilité pour risque* »³⁹⁸, le risque d'avoir accepté mettre en œuvre un programme qui n'est pas le sien.

Pour donc redonner à la responsabilité politique du Gouvernement la nature qui est la sienne en régime parlementaire, il faut que le Gouvernement détermine son propre programme dont il assumera la responsabilité devant l'Assemblée nationale. L'assimilation du programme du Gouvernement à celui du Président de la République fait que la plupart des parlementaires n'osent pas critiquer l'action du Gouvernement en raison de leurs rapports avec le chef de l'Etat, rapports toujours marqués par la survivance de certaines formes de monolithisme politique.

³⁹⁷ L'article 80 de la constitution togolaise dispense du contreseing les actes du Président de la République prévus aux articles 4, 66, 68, 73, 74, 98, 100, 104, 139 de la constitution. Il s'agit respectivement du droit de recourir au référendum, de la nomination et de la révocation du Premier ministre, de la dissolution de l'Assemblée nationale, du droit de grâce, du droit d'adresser des messages à l'Assemblée nationale et à la nation, de la nomination des membres de la Cour constitutionnelle, de la saisine de la Cour constitutionnelle. Au Bénin, l'article 54 al. 6 de la constitution de 1990 dispense du contreseing des actes du Président de la République prévus aux articles 60 et 115 de la constitution. Il s'agit respectivement du droit de grâce et de la nomination des membres de la Cour constitutionnelle. Au Niger, l'article 62 de la constitution de 1999 dispense du contreseing des actes du Président de la République prévus aux articles 45 al.1, 49, 50, 53, 74. Il s'agit respectivement de la nomination du Premier ministre, du recours au référendum, d'accréditation des ambassadeurs et des envoyés extraordinaires, du recours aux mesures exceptionnelles et de l'ouverture et de la clôture des sessions extraordinaires de l'Assemblée nationale.

³⁹⁸ Jean-Claude TCHEUWA, « Essai de qualification du régime politique camerounais : la difficile affirmation d'un régime authentiquement parlementaire », *Revue Juridique et Politique des Etats francophones*, 57^e année, avril-juin 2003, p. 162.

B. LA SURVIVANCE DE CERTAINES FORMES DE MONOLITHISME POLITIQUE

Malgré le processus de démocratisation des années 1990, le chef de l'Etat est et reste la clé de voûte des institutions en Afrique. Accumulant pouvoir et richesse, il entretient des rapports de clientélisme non seulement à l'égard des parlementaires, mais aussi à l'égard des partis d'opposition qui se traduisent par la formation des Gouvernements d'union nationale.

1. Les rapports de clientélisme entre le chef de l'Etat et les parlementaires

Le renouveau démocratique reste toujours marqué par la place du chef de l'Etat « *en position de contrôler les ressources économiques et politiques, en en assurant la gestion et la distribution* »³⁹⁹ en faveur de ceux qui acceptent de le soutenir ou de lui rester fidèles. Ces rapports de clientélisme se produisent aussi bien à l'égard des députés du parti au pouvoir qu'à l'égard de ceux de l'opposition.

En ce qui concerne les députés du parti au pouvoir, le chef de l'Etat influe sur leur recrutement. En effet, dans la plupart des Etats d'Afrique noire francophone, et plus particulièrement au Togo, nul ne peut être candidat sans l'accord du chef de l'Etat. L'aval de ce dernier à une candidature au poste de députation traduit, d'une part, la reconnaissance par le chef de l'Etat de sa fidélité ou son dévouement à son égard ou à l'égard du parti et, d'autre part, une invite à l'accès des ressources de l'Etat. Dans ces conditions, le député une fois élu témoigne toute sa reconnaissance, sa gratitude, sa fidélité, sa loyauté ou sa soumission au chef de l'Etat en défendant et en soutenant sans faille la politique de ce dernier. Comme le constate justement Télesphore ONDO, il s'agit « *d'une relation de réciprocité qui suppose un échange mutuellement bénéfique* »⁴⁰⁰. Mais il faut préciser qu'il ne s'agit pas des relations entre égaux, comme dans le cadre d'une relation d'amitié, mais, comme le souligne J.-F. Médard, d'« *un rapport de dépendance personnelle non lié à la parenté qui repose sur un échange*

³⁹⁹ Cédric MILHAT, « Modes traditionnels dans l'exercice du pouvoir par le chef de l'Etat en Afrique. Essai de socio-anthropologie juridique », in François-Paul BLANC, Jean du BOIS de GAUDUSSON, Alioune FALL, François FERAL (sous la direction de), *Le chef d'Etat en Afrique... Entre traditions, Etat de droit et transition démocratique*, op. cit. p. 161.

⁴⁰⁰ Télesphore ONDO, « Réflexion sur le contrôle parlementaire au Gabon », op. cit. , p. 338.

réci-proque de faveurs entre deux personnes, le patron et le client qui contrôlent des ressources inégales »⁴⁰¹. Ces rapports de dépendance, de patron-client expliquent pourquoi les députés de la majorité ne font que lever la main lorsqu'il s'agit de voter un texte proposé par le pouvoir. L'idée de contrôle et de critique de l'action du Gouvernement est par conséquent inexistante au sein des députés de la majorité qui espèrent garder leurs bonnes relations avec le chef de l'Etat aux fins de renouveler leur mandat, voire d'être nommés à des plus hautes fonctions de l'Etat. Cette vision n'est pas exclue dans le camp des députés de l'opposition qui n'hésitent pas à rejoindre la majorité présidentielle.

Depuis 1990, nous assistons, en Afrique, à un phénomène appelé « *transhumance politique* » ou « *vagabondage politique* ». Ce phénomène consiste pour les députés de l'opposition ou pour un parti d'opposition de quitter leur groupe parlementaire pour rejoindre celui de la majorité. Benjamin BOUMAKANI présente la transhumance politique « *comme des épisodes de reniements, de revirements, de ralliements d'anciens opposants, élus nationaux ou locaux, qui, après avoir bénéficié de l'investiture de leurs partis, démissionnent pour rejoindre la mouvance gouvernementale avec l'espoir de bénéficier de quelques avantages* »⁴⁰². Cette situation s'explique par le désir des députés de l'opposition d'accéder vite au partage ou aux privilèges. C'est dans ce sens que le Professeur Maurice KAMTO écrit qu'« *en Afrique, faire de l'opposition aujourd'hui, c'est choisir une modalité rapide d'accéder au partage. Le détour par l'opposition permet à nombre de petits politiciens, ambitieux, mais sans envergure, d'occuper ou de caresser l'espoir de recevoir en récompense d'un ralliement tapageur au parti gouvernant une position de pouvoir qu'il n'aurait jamais eue en y militant directement* ».⁴⁰³ Dans le même sens, G. Rossatanga souligne que « *les retournements de vestes relèvent plus de l'opportunisme mû par un intérêt quelconque. Il peut s'agir d'un intérêt purement alimentaire, l'élus succombant à certaines propositions alléchantes. Comme il peut s'agir d'un intérêt tactique à défaut*

⁴⁰¹ Cité par Téléphore ONDO, « Réflexion sur le contrôle parlementaire au Gabon », op. cit. p. 338.

⁴⁰² Benjamin BOUMAKANI, « La prohibition de la « transhumance politique » des parlementaires. Etude de cas africains », *Revue française de Droit constitutionnel*, 75, 2008, p.499.

⁴⁰³ Cité par Jean-Claude TCHEUWA, « Essai de qualification du régime politique camerounais : la difficile affirmation d'un régime authentiquement parlementaire », op. cit., p. 169.

de stratégie »⁴⁰⁴. Dans le dernier cas, l'élu de l'opposition peut rejoindre le camp de la majorité pour préparer sa réélection.

Au Togo, par exemple, en 1996, estimant que le leadership de M. Yaovi AGBOYIBO, Président du CAR, ne leur convenait pas, deux de ses députés ont quitté le groupe parlementaire du CAR pour demander leur inscription au groupe parlementaire du RPT, parti au pouvoir. Cette même année, un député de l'UTD, qui était exclu pour avoir voté dans un sens contraire au mot d'ordre du parti, finira par se rallier au parti au pouvoir, c'est-à-dire au RPT. Pour lutter contre ce phénomène, le constituant nigérien de 1999, contrairement à ses homologues togolais et béninois, a interdit le vagabondage politique. En effet, l'interdiction est faite aux députés, pendant la législature, « *de démissionner des groupes parlementaires dans lesquels ils sont inscrits soit à titre individuel, soit au titre de leurs partis politiques. Tout député qui démissionne ou qui est exclu de son parti politique au cours de la législature, est remplacé à l'Assemblée nationale par son suppléant* »⁴⁰⁵. Il ressort donc de cette disposition que tout député qui démissionne de son groupe parlementaire ou qui en est exclu perd automatiquement son siège à l'Assemblée nationale⁴⁰⁶. C'est le sort, semble-t-il, qui a été réservé à certains députés exclus de l'Union des forces de changement (UFC), principal parti d'opposition au Togo.

En effet, au lendemain de la présidentielle de mars 2010, remportée par le Président sortant, Faure Gnassingbé, le Président de l'UFC, Gilchrist Olympio, accepta l'offre du Président élu de former un Gouvernement d'union nationale. Estimant que la décision de Gilchrist Olympio a été prise à leur insu, la majorité des membres du bureau du parti, notamment Jean-Pierre Fabre, Patrick Lawson, Isabelle Améganvi⁴⁰⁷, rejetèrent

⁴⁰⁴ Cité par Téléphore ONDO, « Réflexion sur le contrôle parlementaire au Gabon », op. cit., p. 344.

⁴⁰⁵ Voir article 69 de la constitution nigérienne du 18 juillet 1999.

⁴⁰⁶ Il en est de même des articles 110 de la constitution de la République démocratique du Congo de 2006, 60 alinéa 4 de celle du Sénégal de 2001, 98 de celle du Congo-Brazzaville de 2002, 48 de celle de Namibie. De même au Gabon, depuis 1995, l'article 39 de la constitution interdit désormais aux députés de désertir leur groupe parlementaire pour aller s'inscrire dans un autre groupe parlementaire. Mais cette disposition ne règle pas le vagabondage politique des partis politiques. C'est ce qui a permis le basculement du premier parti d'opposition, le Rassemblement National des Bûcherons du Père Mba Abessole et du Parti Social Démocrate de Pierre-Claver Maganda Moussavou au parti au pouvoir, le Parti Démocratique Gabonais (PDG).

⁴⁰⁷ Jean-Pierre Fabre était le secrétaire général de l'UFC, Patrick Lawson, le 1^{er} vice-président, Isabelle Améganvi, la 3^e vice-présidente. A la présidentielle de mars 2010, Jean-Pierre Favre a été le candidat du parti. Il était arrivé en deuxième position.

la décision du Président du parti et refusèrent de former un Gouvernement avec le parti au pouvoir. La crise a conduit à l'exclusion de Jean-Pierre Favre et de ses alliés du parti. Ceux-ci créèrent, en août 2010, un nouveau parti, l'Alliance nationale pour le changement (ANC). Quelques jours plus tard, le Président de l'Assemblée nationale annonça à l'hémicycle avoir reçu neuf lettres de démission de certains députés pour « *convenance politique* ». Il sollicita alors à la Cour constitutionnelle la communication des noms des candidats habilités à les remplacer alors même que ceux-ci estimaient n'avoir pas été auteurs de ces lettres de démissions. Sans chercher à examiner l'originalité de ces lettres de démissions ou la régularité de ces prétendues ou réelles démissions, la Cour constitutionnelle procéda à leur remplacement⁴⁰⁸. Ces remplacements ont pris sans doute l'allure de révocation de ces députés, car ils sont intervenus à la suite de l'exclusion ou de la démission de ceux-ci de l'UFC. Or la constitution togolaise de 1992 prohibe le mandat impératif et n'interdit pas à un député de démissionner de son parti ou de son groupe parlementaire⁴⁰⁹. Il faut donc noter que cette décision de la Cour constitutionnelle du Togo contraste d'abord avec la prohibition du mandat impératif et ensuite établit une dépendance étroite de l'élu à son parti. Pourtant, les partis politiques restent libres de collaborer ou de nouer des alliances entre eux, c'est ce qui aboutit à des Gouvernements d'union nationale ou de coalition.

2. La formation des Gouvernements d'union nationale, un retour déguisé au parti unique

Depuis les années 1990, l'opposition collabore de plus en plus à l'action de la majorité. Cette collaboration, devenue une pratique permanente en Afrique, est souvent justifiée par des nécessités de consensus ou d'union nationale. Mais en réalité, ces Gouvernements d'union nationale interviennent à la suite des élections présidentielles frauduleuses et contestées par l'opposition. Par conséquent, ils visent à faire taire l'opposition qui n'hésite pas parfois à mobiliser ses militants pour contester la victoire du parti au pouvoir. De plus, une opposition affamée, qui a perdu l'espoir d'une

⁴⁰⁸ Cour constitutionnelle du Togo, Décision n° E-018/10 du 22 novembre 2010.

⁴⁰⁹ Article 52 alinéa 1 de la constitution togolaise de 1992 : « (...) *Chaque député est le représentant de la Nation tout entière. Tout mandat impératif est nul* ».

alternance politique du fait des élections frauduleuses succombe de plus en plus aux offres du Chef de l'Etat qui investit « *une partie des ressources accumulées sous forme de soutiens politiques et sous forme de redistribution* »⁴¹⁰ pour se maintenir au pouvoir. Dans la plupart des pays africains, la démocratie n'est pas réellement acceptée et si l'opposition est officiellement acceptée, elle est acceptée de la part du pouvoir pour jouer un rôle négligeable et condamnée à rester toujours dans ce statut. Car l'hypothèse d'une alternance politique demeure une hypothèse d'école sans issue dans plusieurs pays d'Afrique noire francophone⁴¹¹.

Ainsi au Togo, depuis 1998, la formation des Gouvernements d'union nationale est devenue la règle. Initiée par le Président Gnassingbé Eyadema à la suite de son élection contestée du 21 juin 1998⁴¹², son fils Faure Gnassingbé, qui lui succéda en 2005 après sa mort⁴¹³, continua avec cette pratique⁴¹⁴. Souvent, ces Gouvernements d'union nationale sont commandés par des accords politiques et recommandés par la

⁴¹⁰ Lucien Fidèle **TOULOU**, « La fonction présidentielle entre contraintes institutionnelles et contraintes sociales : c'est l'arbre qui cache la forêt et vice-versa », in François-Paul **BLANC**, Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, Alioune **FALL**, François **FERAL** (sous la direction de), *Le chef d'Etat en Afrique... Entre traditions, Etat de droit et transition démocratique*, op. cit. p.119.

⁴¹¹ C'est le cas du Togo, du Gabon, du Cameroun, pour ne citer que ceux-là.

⁴¹² L'élection de Gnassingbé Eyadema à la présidentielle de 21 juin 1998 a été contestée par l'opposition. En effet, le ministère de l'intérieur avait proclamé les résultats au lieu et place de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) qui avait démissionné sous la pression du pouvoir, alors que la tendance était favorable à l'opposant, Gilchrist Olympio. Pour apaiser la situation politique, le Président Eyadema avait proposé la formation d'union nationale, proposition rejetée par les principaux partis d'opposition, notamment l'UFC, le CAR et la CDPA.

⁴¹³ Faure Gnassingbé a été élu en 2005 dans des conditions douteuses et émaillées de sang. Les violences survenues pendant et après les présidentielles du 24 avril 2005 ont fait entre 400 et 500 morts selon le rapport du Haut Commissariat des Droits de l'Homme (HCDH), rendu public le 26 septembre 2005. S'appuyant sur des « *témoignages particulièrement crédibles* », le rapport fait mention de 400 à 500 personnes décédées entre le 5 février et le 5 mai et de « l'existence de commandos de l'armée chargés, avec des véhicules préparés à cet effet, non seulement d'écraser les manifestants et les militants, mais également de ramasser et de faire disparaître les cadavres ». Consulté dans www.afrik.com en juin 2008.

⁴¹⁴ Après sa victoire contestée aux présidentielles du 24 avril 2005, Faure GNASSINGBE nomma Edem Kodjo, leader de la Convergence Patriotique Panafricaine (CPP) et considéré comme opposant modéré, au poste de Premier ministre. Il nomma également Yaovi AGBOYIBO, leader du Comité d'Action pour le Renouveau (CAR), deuxième parti d'opposition, Premier ministre le 16 septembre 2006. De même, le Gouvernement de Gilbert HOUNGBO, nommé Premier ministre le 8 septembre 2008 est toujours considéré comme un Gouvernement d'union nationale, car composant certains opposants comme Léopold Gnininvi, leader de la Convergence Démocratique des Peuples Africains (CDPA). Dans cette même logique, après sa réélection en mars 2010, le Président Faure Gnassingbé réussit à former un Gouvernement avec le principal parti d'opposition, l'UFC. Mais la participation de l'UFC au Gouvernement, décidée par le Président du parti, Gilchrist Olympio, n'a pas fait l'unanimité au sein du bureau. Cette situation a conduit certains à quitter l'UFC et à créer un nouveau parti.

communauté internationale. C'est l'exemple du Gouvernement dirigé par l'opposant Yaovi AGBOYIBO, formé à la suite de l'accord politique global, signé à Lomé le 20 août 2006 entre l'opposition et le pouvoir⁴¹⁵.

Le Niger n'est pas en reste. Depuis 1999, une large coalition réunit désormais les partis politiques qui s'étaient violemment opposés lors de la conférence nationale. En effet, l'ancien parti unique, le MNSD a dirigé le pays avec les anciens partis politiques de l'opposition comme le CDS de Mahamane Ousmane et l'ANDP. Il faut rappeler qu'en 1993, ces deux partis politiques, avec le PNDS, avaient formé une coalition dénommée « Alliance des Forces de Changement » face au MNSD. Jusqu'en 2009 au Niger, l'opposition était essentiellement représentée par le PNDS qui ne comptait que 25 députés⁴¹⁶.

Si les Gouvernements d'union nationale favorisent une meilleure intégration de toutes les forces politiques du pays, ils présentent au contraire l'inconvénient de neutraliser le contrôle de l'action du Gouvernement. Les partis politiques de l'opposition, qui sont associés à la gestion du pays et au partage, ne peuvent plus dénoncer les faiblesses de l'action du Gouvernement. En principe, en cas de Gouvernement d'union nationale, il n'y a plus majorité - minorité, ni pouvoir - opposition. Comme le souligne justement Télesphore ONDO, la formation des Gouvernements d'union nationale *« porte atteinte à l'esprit de contradiction et de contestation, à la règle de la majorité, au principe d'alternance et consacre donc le retour au principe unanimitaire, c'est-à-dire au monolithisme des idées »*⁴¹⁷. Pour El Hadji Omar DIOP, *« ces formes de Gouvernement ont pour principaux objectifs de*

⁴¹⁵ A l'issue des consultations avec l'Union Européenne, le RPT, parti au pouvoir, et 5 partis d'opposition (UFC, CAR, CDP, CPP et PDR) ont signé le 29 juillet 1999 un accord, dénommé « Accord politique global ». Cet accord était signé en vue de consolider la démocratie, le respect des droits de l'homme et de promouvoir au Togo un climat de stabilité politique et de paix sociale propices à la relance de l'économie nationale et au bien-être des populations. A l'initiative du Président Faure Gnassingbé, le RPT, les 5 partis politiques et deux organisations de la société civile (GF2D, REFAMPT) se sont réunis en dialogue national le 21 avril 2006, conformément à l'accord politique global. Le 20 août 2006, ce dialogue était parvenu à un accord comprenant entre autres la formation d'un Gouvernement d'union nationale chargé d'organiser les élections législatives du 14 octobre 2007. C'est conformément à cet accord que le leader du CAR, Yaovi Agboyibo avait été nommé Premier ministre.

⁴¹⁶ On peut en multiplier les exemples ; voir les cas du Gabon, du Sénégal, de l'Angola, de Centrafrique, de la Côte d'Ivoire in Télesphore ONDO, « Réflexion sur le contrôle parlementaire au Gabon », op. cit. pp. 344 et 345.

⁴¹⁷ Télesphore ONDO, « Réflexion sur le contrôle parlementaire au Gabon », op. cit.; p. 346.

phagocyter l'opposition, de le décrédibiliser et de retarder l'alternance. La participation de l'opposition au Gouvernement d'union nationale réduit la contestation et la critique de l'action gouvernementale (...) »⁴¹⁸.

⁴¹⁸ El Hadji Omar **DIOP**, « Le statut de l'opposition dans les démocraties africaines », *RDP*, n°40-2006, p. 459.

CONCLUSION DU TITRE 1

Il convient de noter que les années 1990 étaient considérées comme celles de contestation du pouvoir présidentiel. Le chef de l'Etat était mis sur le banc des accusés politiques. Il était condamné à se contenter des pouvoirs honorifiques. Il fallait à tout prix rompre avec les années de dictature du pouvoir présidentiel. C'est pourquoi le nouveau constituant africain avait opté pour un exécutif bicéphale en renforçant en même temps la mission de contrôle du Parlement. Le Premier ministre était devenu, du moins formellement, chef du Gouvernement. Il lui revenait de définir et de conduire la politique de la Nation. Quant au Parlement, il devrait être la source essentielle du pouvoir politique : d'une part, le Premier ministre et son gouvernement devraient être issus de la majorité parlementaire et, d'autre part, le Gouvernement était devenu responsable devant le Parlement. C'est dans cette vision que le nouveau constituant avait multiplié les moyens de contrôle parlementaire et institué la motion de censure et l'investiture du Gouvernement devant les chambres. Ces mécanismes institutionnels de limitation du pouvoir présidentiel symbolisaient la rupture avec un ordre autoritaire qui avait longtemps dévalorisé le constitutionnalisme africain. Toutefois, ces mécanismes du régime parlementaire, instaurés ou restaurés en 1990, et qui tendaient à limiter le pouvoir présidentiel se sont révélés peu efficaces. L'institution premier-ministérielle n'a pas pu contenir la toute puissance du chef de l'Etat. De même, le Parlement n'a pas pu honorer sa mission de contrôle et de sanction de l'action du Gouvernement qui lui était assignée par le constituant de 1990. En bref, ces institutions n'ont pas servi de contrepoids aux pouvoirs présidentiels, ce qui renforce les mécanismes du régime présidentiel qui avaient pu résister à l'ambition parlementaire du constituant de 1990.

TITRE 2. LA RESISTANCE AU PARLEMENTARISME : LA PERSISTANCE DES MECANISMES DU REGIME PRESIDENTIEL

Les constituants des pays d'Afrique noire francophone n'avaient pas pu aller jusqu'au bout de leur logique du régime parlementaire. Dans leur majorité, les constitutions élaborées à partir des années 1990 en Afrique sont fortement inspirées de la constitution française de 1958. Mais la référence à cette dernière répond moins à une tradition de mimétisme institutionnel qu'au besoin des constituants des années 1990 de trouver un compromis entre les partisans du régime parlementaire et ceux du régime présidentiel⁴¹⁹. Les premiers prônaient l'affaiblissement des pouvoirs présidentiels au profit du Premier ministre, alors que les seconds défendaient un pouvoir exécutif fort dirigé par le Président de la République⁴²⁰. Ainsi, les constitutions des années 1990 peuvent être analysées comme le produit d'un compromis entre les partisans de l'un et l'autre régime.

Dans cette logique, tous les pays d'Afrique noire francophone ont opté pour la désignation populaire du Président de la République, à qui d'importantes attributions ont été reconnues⁴²¹. Par conséquent, c'est l'élection du Président de la République au suffrage universel direct (Chapitre 1) et la reconnaissance à ce dernier des pouvoirs de type présidentiel (Chapitre 2) qui marquent sans doute la résistance au parlementarisme.

⁴¹⁹ Le Professeur Jean du BOIS de GAUDUSSON invite à ne pas voir « *dans les constitutions des Etats africains le simple écho de modèles extérieurs* ». Certes, elles « *sont rédigées selon un même type de plan, les compétences sont définies selon une même grille de répartition, les institutions communes s'y retrouvent systématiquement, les mêmes absences et silences s'y répètent* ». Mais cette reproduction à l'identique « *doit être interprétée avec prudence* », car elle « *peut être le résultat d'un véritable processus d'élaboration normative et d'un choix déterminé* ». Selon lui, l'histoire enseigne « *qu'il peut exister plusieurs interprétations des mêmes textes et que ceux-ci sont susceptibles d'être réappropriés en fonction d'un contexte et de circonstances autres que ceux qui ont présidé à leur définition initiale* » ; voir Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, Gérard **CONAC** et Christine **DESOUCHES**, *Les constitutions africaines publiées en langue française*, Tome 2, op. cit., p. 10.

⁴²⁰ Dans ce sens, Albert Bourgi estime que les constitutions du renouveau démocratique « *ont été le fruit de compromis entre les tenants du régime présidentiel, considéré comme la traduction institutionnelle d'un Etat fort, et les partisans d'une prééminence de la représentation parlementaire, gage de respect de la volonté populaire* », voir Albert **BOURGI**, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *RFDC*, 2002, n° 52, p. 733.

⁴²¹ Voir André **CABANIS** et Michel-Louis **MARTIN**, *Les constitutions d'Afrique francophone, évolutions récentes*, op. cit, pp. 69 à 78.

CHAPITRE 1. L'ELECTION DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT : UN FACTEUR DE PRESIDENTIALISATION DU REGIME

Même si la doctrine n'est pas unanime pour reconnaître l'élection du Président de la République comme un critère du régime présidentiel, il est incontestable que ce mode de désignation du chef de l'Etat constitue un facteur de présidentialisation du régime⁴²². L'application de ce mode de désignation du Président de la République en Afrique fait de lui un prince ou un monarque républicain. On peut donc affirmer sans risque de se tromper qu'en Afrique « *l'essentiel du régime présidentiel réside dans l'élection populaire du chef de l'Etat qui est en même temps chef du Gouvernement* »⁴²³.

L'option unanimitaire faite par les pays d'Afrique noire francophone pour la désignation du Président de la République au suffrage universel direct soulève deux problèmes : le premier tient à la problématique de la légitimité du Président de la République (Section 1) et le second à son statut de responsabilité (section 2).

SECTION 1. LA PROBLEMATIQUE DE LA LEGITIMITE DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE DU FAIT DE SON MODE DE DESIGNATION

L'élection du Président de la République au suffrage universel direct lui confère une forte légitimité. Mais, malgré la légitimité dont ce mode de désignation reste paré aux yeux de l'opinion publique (Paragraphe 1), il faut signaler que cette légitimité présente en Afrique le risque d'une appropriation du pouvoir par le Président de la République (Paragraphe 2).

§1. LA LEGITIMITE DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE ELU AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT

A partir des années 1990, l'élection pluraliste et compétitive est devenue la seule voie d'accession à la magistrature suprême. Elu donc au suffrage universel direct, la

⁴²² Marie-Anne **COHENDET** remarque pertinemment que dans les pays de l'U.E., « *les pouvoirs du Roi ou du Président sont toujours faibles lorsque le régime est monoreprésentatif* », c'est-à-dire lorsque le Président de la République n'est pas élu au suffrage universel direct. Cela suppose que la désignation de ce dernier au suffrage universel est un facteur de sa légitimité et de renforcement de ses pouvoirs ; voir Marie-Anne **COHENDET**, « La classification des régimes, un outil pertinent dans une conception instrumentale du droit constitutionnel », *L'architecture de droit, Mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Economica, 2006, p. 307.

⁴²³ Richard **MOULIN**, *Le présidentialisme et la classification des régimes politiques*, op. cit., p. 26.

légitimité du Président de la République est essentiellement démocratique (A). Mais cette légitimité peut être variable selon le mode de scrutin (B).

A. UNE LEGITIMITÉ DEMOCRATIQUE

Dès les années 1990, les constituants des pays d'Afrique noire francophone ont fondé l'origine de tout pouvoir sur le suffrage populaire. D'ailleurs, des sanctions ont été prévues en cas d'avènement au pouvoir par des moyens antidémocratiques.

1. Une légitimité fondée sur le suffrage populaire

Notion sociologique, « la légitimité est la qualité qui s'attache à un pouvoir dont l'idéologie, les sources d'inspirations et les critères de références font l'objet d'une adhésion sinon unanime du moins très majoritaire de la part des gouvernés »⁴²⁴. En d'autres termes, la légitimité se fonde sur l'idée qu'il doit exister une convergence entre l'action du Gouvernement et les aspirations populaires. C'est cette qualité qui vaut au pouvoir l'assentiment général et l'obéissance spontanée⁴²⁵. La légitimité se traduit donc par une relation de confiance entre les gouvernants et les gouvernés. C'est pourquoi le Professeur Bernard CHANTEBOUT définit un Gouvernement légitime comme étant celui qui est « reconnu par les gouvernés comme ayant moralement droit à leur obéissance »⁴²⁶, tandis que pour Eisenmann, « dire que l'on a affaire à un Gouvernement légitime, c'est finalement, en droit, poser que des hommes qui prétendent à cette qualité, qui se présentent comme le Gouvernement de tel pays ou état ont, en effet, le droit de le gouverner »⁴²⁷. Cette obéissance de la part des gouvernés aux gouvernants se traduit par la dispense du recours systématique à la contrainte comme moyen de Gouvernement. Un Gouvernement légitime implique, en principe, un Gouvernement stable.

Le sociologue Max Weber distingue trois types de légitimité : la légitimité traditionnelle, la légitimité charismatique et la légitimité légale ou rationnelle. La

⁴²⁴ Pierre PACTET, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p.71.

⁴²⁵ Idem.

⁴²⁶ Bernard CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 8.

⁴²⁷ Cité par Charles DEBBASCH et autres, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 4^e édition, Economica, Paris, 2001, pp. 113-114.

légitimité traditionnelle repose sur la croyance quotidienne en la sainteté des traditions, des us et coutumes, alors que la légitimité charismatique repose sur la soumission extraordinaire à la vertu héroïque ou à la valeur exemplaire d'une personne. Quant à la légitimité légale ou rationnelle, elle repose sur la croyance en la légalité des règles et du droit de gouverner de ceux qui sont appelés à exercer la domination conformément à ces règles. Cette dernière légitimité, que le Doyen Charles DEBBASCH qualifie de « *légitimité formelle* »⁴²⁸, repose sur un critère procédural, c'est-à-dire le mode d'établissement du régime. Ainsi, « *devrait-on considérer comme légitime le Gouvernement qui est établi conformément aux règles constitutionnelles en vigueur au moment de son établissement et, au contraire, comme illégitime le Gouvernement dont l'avènement aurait eu lieu en méconnaissance des règles constitutionnelles* »⁴²⁹.

La légitimité légale se fonde sur les théories démocratiques de la souveraineté, notamment la théorie de la souveraineté nationale et celle de la souveraineté populaire⁴³⁰. Selon ces deux théories, la souveraineté dans l'Etat, c'est-à-dire le pouvoir de commandement et de contrainte, appartient au peuple ou à la nation. Ainsi, non seulement tout pouvoir doit émaner du peuple, mais aussi l'exercice du pouvoir doit reposer sur l'assentiment de ce dernier. S'inspirant de la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen de 1789, les constituants des pays d'Afrique noire francophone des années 1990 ont fait du peuple le dépositaire de la souveraineté et du suffrage populaire la source de toute légitimité du pouvoir⁴³¹. Dans ce sens, l'alinéa 1 de l'article 4 de la constitution togolaise dispose que « *la souveraineté appartient au peuple. Il l'exerce par ses représentants et par voie de référendum. Aucune section du peuple,*

⁴²⁸ Charles DEBBASCH et autres, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p.114.

⁴²⁹ Idem.

⁴³⁰ Selon la théorie de la souveraineté populaire, la souveraineté dans l'Etat appartient au peuple qui, selon Rousseau, est l'ensemble des individus vivant sur le territoire à un moment donné. Chaque individu est détenteur d'une parcelle équitable de la souveraineté, ce qui fait que le vote est un droit pour chaque individu. Selon la théorie de la souveraineté nationale, la souveraineté dans l'Etat appartient à la nation qui, selon Sieyès, constitue une personne morale distincte des individus qui la composent. En vertu de sa qualité de personne morale, la nation a besoin de représentants pour décider en son nom, c'est pourquoi, le vote n'est pas un droit mais une fonction ; on a pu parler de vote censitaire ou du vote capacitaire ; Voir Bernard CHANTEBOUT, *Droit Constitutionnel*, op. cit., pp. 81-89.

⁴³¹ Selon le point III de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, « *le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation ; nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément* ».

aucun corps de l'Etat ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice ». Les constitutions béninoise de 1990 et nigérienne de 1999 sont rédigées dans le même sens⁴³². Il appartient alors au peuple de désigner ses représentants par la voie des élections libres, concurrentielles et démocratiques. Ainsi, les élections restent la voie par excellence de légitimation du pouvoir, sous peine de sanction.

2. Une illégitimité sanctionnée

Préoccupée à combattre toute accession antidémocratique au pouvoir, la nouvelle élite africaine des années 1990 a prévu des sanctions contre l'illégitimité. Cette volonté de lutter contre l'accession antidémocratique au pouvoir est appuyée par les organisations régionales. Ainsi deux sortes de sanctions coexistent : les sanctions nationales et régionales.

S'agissant des sanctions d'ordre national, il faut dire que les constitutions des pays d'Afrique noire francophone des années 1990, à l'exception notoire du Niger, ont prévu un certain nombre de moyens pour faire échec à l'autorité illégitime. En effet, aux termes de l'article 150 de la constitution togolaise, rédigé dans les mêmes termes que les autres constitutions des pays d'Afrique noire francophone⁴³³, « *en cas de coup d'Etat, ou de coup de force quelconque, tout membre du Gouvernement ou de l'Assemblée nationale a le droit et le devoir de faire appel à tous les moyens pour rétablir la légitimité constitutionnelle, y compris le recours aux accords de coopération militaire ou de défense existants. Dans ces circonstances, pour tout togolais, désobéir et s'organiser pour faire échec à l'autorité illégitime constituent le plus sacré des droits et le plus impératif des devoirs. Tout renversement du régime constitutionnel est considéré comme un crime imprescriptible contre la nation et sanctionné conformément aux lois de la République* ». Au regard de cette disposition, en cas d'avènement au pouvoir par des moyens antidémocratiques, d'abord, tout représentant de l'Etat doit faire appel aux

⁴³² Voir articles 3 de la constitution béninoise du 2 décembre 1990, 5 de la constitution nigérienne du 18 juillet 1999, 32 de la constitution du Burkina Faso, 26 de la constitution malienne du 25 février 1992...

⁴³³ Voir articles 65 et 66 de la constitution béninoise, 121 de la constitution malienne, 167 de la constitution du Burkina Faso...

forces de sécurité et de la défense, voire aux forces étrangères, dans le cadre d'une coopération militaire, afin de rétablir la légitimité constitutionnelle. Ensuite, la désobéissance civile à l'autorité illégitime devient le plus sacré des droits et le plus impératif des devoirs pour tout citoyen en vue de rétablir la légalité constitutionnelle. Enfin, l'autorité illégitime peut faire l'objet de poursuite judiciaire conformément aux lois en vigueur, car tout renversement de régime constitutionnel constitue un crime imprescriptible. Mais ces moyens restent théoriques et inopérants, car en cas d'aboutissement du coup de force, l'autorité illégitime prendra le contrôle de toutes les institutions étatiques et en cas de résistance du peuple, ce dernier pourra être réprimé dans le sang. La position du constituant nigérien de 1999 reste certainement influencée par les circonstances dans lesquelles la constitution de 1999 a été rédigée. En effet, élaborée à la suite du coup d'Etat d'avril 1999, et sous le conseil de réconciliation nationale, présidé par l'auteur du coup d'Etat, Daouda Mallam WANKE, la constitution de 1999 ne condamne pas les coups d'Etat. Au contraire, elle accorde une amnistie aux auteurs des coups d'Etat des 27 janvier 1996 et 9 avril 1999⁴³⁴.

Quant aux sanctions régionales ou internationales, il faut relever que depuis les années 1990, le principe de légitimité démocratique semble s'affirmer comme critère de rapports internationaux. Mais, c'est surtout dans les organisations régionales où ce principe est consacré comme une règle juridique contraignante⁴³⁵.

En effet, l'article 4 (p) de l'Acte constitutif de l'Union africaine (UA)⁴³⁶ affirme le principe de « *condamnation et rejet de changements anticonstitutionnels de*

⁴³⁴ Voir article 141 de la constitution nigérienne. On se rappelle que le 27 janvier 1996, le chef d'état major, le colonel Ibrahim Maïnassara Baré avait renversé le Président élu, Mahamane Ousmane. Il a été renversé à son tour par Daouda Mallam WANKE, le 09 avril 1999, lors d'un coup d'Etat sanglant au cours duquel Ibrahim Maïnassara Baré a été assassiné ; voir www.presidence.ne, consulté en février 2009.

⁴³⁵ Voir A. Yawovi **KPEDU**, Essai sur le principe de légitimité démocratique en droit international et sa mise en œuvre dans les accords d'aide au développement en Afrique, thèse pour le doctorat en droit, Université de Poitiers, 2007 ; voir également Matthieu Fau-Nougaret, les organisations régionales africaines face au changement anticonstitutionnel, communication à l'occasion du colloque « *la concurrence des organisations régionales en Afrique* », organisé à l'université Montesquieu-Bordeaux IV les 28 et 29 septembre 2009.

⁴³⁶ L'acte constitutif de l'Union africaine a été signé le 11 juillet 2000 à Lomé par les chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres de l'Organisation de l'unité africaine (OUA). L'Union africaine est entrée en vigueur le 26 mai 2001 après l'enregistrement des deux tiers des ratifications. Elle succède ainsi à l'OUA, créée le 28 mai 1963 ; voir El Hadji Omar **DIOP**, « Le statut de l'opposition dans les démocraties africaines », op. cit., p. 454.

Gouvernement » et l'article 30 du même acte précise que « *les Gouvernements qui accèdent au pouvoir par des moyens anticonstitutionnels ne sont pas admis à participer aux activités de l'Union* ». L'UA est allée plus loin en adoptant le 30 janvier 2007⁴³⁷ la charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance à Addis Abeba (Ethiopie), lors de la huitième session ordinaire de la conférence⁴³⁸. L'article 25 de cette charte prévoit des sanctions contre les auteurs de changement anticonstitutionnel de Gouvernement. Outre la suspension de l'Etat partie défaillant aux activités de l'Union, d'abord les auteurs de changement anticonstitutionnel de Gouvernement ne doivent ni participer aux élections organisées pour la restitution de l'ordre démocratique, ni occuper les postes de responsabilité dans les institutions politiques de leur Etat. Ensuite ils peuvent être traduits devant la juridiction compétente de l'Union ou être jugés par les Etats partie qui sont tenus de prendre des mesures nécessaires en vue de leur extradition. Les Etats partie ne doivent ni accueillir, ni accorder l'asile aux auteurs de changement anticonstitutionnel de Gouvernement. Enfin, la conférence de l'Union peut même prendre des sanctions économiques à l'encontre de ces derniers. Mais cette charte peine à entrer en vigueur, faute de ratification suffisante. Dans la pratique, en cas de changements anticonstitutionnels de Gouvernement, l'UA se contente de condamnation de principe sans prendre de véritables sanctions à l'égard de l'Etat membre défaillant.

⁴³⁷ Avant cette date, beaucoup de résolutions et décisions condamnant les changements anticonstitutionnels de Gouvernement ont été adoptées : la déclaration dite du Caire sur la création au sein de l'OUA d'un mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits (28-30 juin 1993) ; la déclaration d'Alger de 1999 et celle dite « de Lomé » (10-12 juillet 2000) sur le cadre d'une réaction de l'OUA face aux changements inconstitutionnels de Gouvernement (AHG/decl.5-XXXXVI) ; la déclaration du 8 juillet 2002, sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique ; le protocole en date du 9 juillet 2002 relatif au mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits de l'Union africaine ; voir Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, « Défense et illustration du constitutionnalisme en Afrique après quinze ans de pratique du pouvoir », *Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu, Le renouveau du droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2007, p. 625, note 22 ; El Hadji Omar **DIOP**, « Le statut de l'opposition dans les démocraties africaines », op. cit., pp. 454-456.

⁴³⁸ Aux termes de l'article 23 de cette charte, est considéré comme changement anticonstitutionnel de Gouvernement, « 1- *Tout push ou coup d'Etat contre un Gouvernement démocratiquement élu. 2- Toute intervention de mercenaires pour renverser un Gouvernement démocratiquement élu. 3- Toute intervention de groupes dissidents armés ou de mouvements rebelles pour renverser un Gouvernement démocratiquement élu. 4- Tout refus par un Gouvernement en place de remettre le pouvoir au parti ou au candidat vainqueur à l'issue d'élections libres, justes et régulières. 5- Tout amendement ou toute révision des constitutions ou des instruments juridiques qui porte atteinte aux principes de l'alternance politique* ».

La Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO) aussi s'inscrit dans cette logique de condamnation et de rejet de changement anticonstitutionnel de Gouvernement. En effet, aux termes de l'article 1^{er} b et c de son *protocole A/ASP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité*⁴³⁹, « toute accession au pouvoir doit se faire à travers des élections libres, honnêtes et transparentes. Tout changement anticonstitutionnel est interdit ainsi que tout mode non démocratique d'accension ou de maintien au pouvoir ». En cas de rupture de la démocratie par quelque procédé que ce soit, la CEDEAO peut prononcer à l'encontre de l'Etat concerné des sanctions qui peuvent aller par graduation⁴⁴⁰. D'abord, elle peut refuser de soutenir les candidatures présentées par l'Etat membre concerné à des postes électifs dans les organisations internationales. Ensuite elle peut refuser de tenir toute réunion de ladite communauté dans l'Etat membre concerné. Enfin elle peut aller plus loin en suspendant l'Etat membre en question dans les instances de la CEDEAO. En application de ces dispositions, la CEDEAO avait contraint Faure GNASSINGBE à la démission lorsqu'à la suite du décès de son père Eyadema Gnassingbé, le 5 février 2005, il s'était emparé du pouvoir grâce à l'appui de l'armée⁴⁴¹. De même, elle a suspendu le Niger de la Communauté, lorsque le chef de l'Etat, Tandja Mamadou a fait adopter une nouvelle constitution le 4 août 2009 qui prolongeait son mandat de 3 ans, alors qu'il aurait dû quitter le pouvoir le 22 décembre 2009 conformément à la constitution de 1999⁴⁴². En général, il faut signaler que contrairement aux sanctions de l'Union européenne, celles des

⁴³⁹ Ce protocole additionnel a été signé à Dakar le 21 décembre 2001 par les chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO ; Le protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité de la CEDEAO a été signé en décembre 1999 à Lomé.

⁴⁴⁰ Voir article 45 du *Protocole A/ASP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité*

⁴⁴¹ Après sa démission, Faure GNASSINGBE s'était fait élire à la présidentielle contestée du 24 avril 2005 qui avait fait plus de 500 morts selon un rapport de l'ONU. Il vient de se faire réélire à la présidentielle du 4 mars 2010 encore contestée par l'opposition.

⁴⁴² Avant de faire adopter cette constitution, Tandja Mamadou avait dissous le Parlement et la Cour constitutionnelle, qui s'opposaient à son projet de révision de la constitution de 1999, et s'était arrogé de pouvoirs exceptionnels. Il finit par être victime d'un coup d'Etat militaire en février 2010.

organisations régionales africaines restent peu efficaces et n'inquiètent pas les auteurs de changement anticonstitutionnel du Gouvernement.

Quant à l'UE, elle a fait du principe de légitimité démocratique un critère de coopération avec les pays en développement et plus particulièrement les pays africains. La suspension de l'aide au développement est la sanction la plus couramment utilisée par l'Union européenne à l'égard des Etats partenaires défaillants⁴⁴³. Le Togo reste le berceau des sanctions européennes dues au déficit démocratique. En effet, les élections présidentielles pluralistes organisées le 25 août 1993⁴⁴⁴, le 21 juin 1998, le 1^{er} juin 2003 et le 24 avril 2005 au Togo n'ont pas été jugées transparents et démocratiques. Cette défaite démocratique, suivie souvent d'une terrible répression de la population civile, avait motivé l'Union européenne à suspendre sa coopération avec le Togo⁴⁴⁵. C'est seulement à la suite des législatives de 2007 que l'UE a repris graduellement sa coopération avec le Togo. Il faut signaler que l'UE vient de suspendre son aide au développement au Niger lorsque Tandja Mamadou s'est maintenu au pouvoir après avoir fait adopter par référendum du 4 août 2009 une nouvelle constitution qui prolongeait son mandat de trois ans⁴⁴⁶.

Aussi, cette préoccupation est-elle partagée par l'Organisation internationale de la francophonie (OIF). La Déclaration de Bamako du 3 novembre 2000⁴⁴⁷ affiche son attachement à la démocratie et aux droits et libertés fondamentaux, d'une part, et à la mise en place des mécanismes de protection et de surveillance des régimes politiques des pays de la francophonie, d'autre part. A cet effet, elle a prévu des sanctions pouvant aller jusqu'à la sanction du pays membre en cas de manquements graves à la pratique démocratique. C'est dans ce cadre que le 9 février 2005, le Conseil permanent de la

⁴⁴³ Cf. Yawovi **KPEDU**, *Essai sur le principe de légitimité démocratique en droit international et sa mise en œuvre dans les accords d'aide au développement en Afrique*, op. cit. pp. 315 et s.

⁴⁴⁴ Voir Pr. Dr Trutz von **TROTHA**, « « C'est la pagaille ». Quelques remarques sur l'élection présidentielle et son observation internationale au Togo, 1993 », *Politique Africaine*, n°52, 1993, pp. 152-159.

⁴⁴⁵ Voir A. Yawovi **KPEDU**, *Essai sur le principe de légitimité démocratique en droit international et sa mise en œuvre dans les accords d'aide au développement en Afrique*, op. cit. pp. 315-319.

⁴⁴⁶ Voir seconde partie, titre 1.

⁴⁴⁷ Déclaration adoptée lors du Symposium sur «le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone», du 1^{er} au 3 novembre 2000, à Bamako ; voir Théodore **HOLO**, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? », op. cit., pp. 18 et 19.

francophonie a condamné le coup d'Etat militaire du 5 février 2005 au Togo et prononcé la suspension de celui-ci de la francophonie⁴⁴⁸.

En définitive, il convient de noter que l'élection du Président de la République au suffrage universel direct constitue non seulement un gage sérieux de sa légitimité, mais aussi un critère de sa reconnaissance dans l'ordre interne, sous-régional ou international. Mais cette légitimité peut être variable selon le mode de scrutin.

B. UNE LEGITIMITÉ VARIABLE SELON LE MODE DE SCRUTIN

Elu au suffrage universel, la légitimité du Président de la République ne sera pas la même selon qu'il est élu au scrutin majoritaire à un tour ou au scrutin majoritaire à deux tours. Elu au scrutin uninominal à un tour, la légitimité de ce dernier peut être contestable, alors qu'elle serait confortable en cas du scrutin majoritaire à deux tours.

1. Une légitimité contestable en cas de scrutin majoritaire à un tour

Le scrutin uninominal majoritaire à un tour consiste à déclarer élu le candidat qui est arrivé en tête lors du tour unique et ce, quel que soit le pourcentage d'électeurs ayant voté pour lui. Le Togo fait partie des rares pays d'Afrique noire francophone qui ont opté pour le scrutin uninominal majoritaire à un tour⁴⁴⁹.

Au Togo, le constituant originaire de 1992 prévoyait l'élection du Président de la République au scrutin uninominal majoritaire à deux tours. En effet l'article 60 de la constitution du 14 octobre 1992, version originale, disposait que « *l'élection du Président de la République a lieu au scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour de scrutin, il est procédé, le 15^e jour, à un second tour. Seuls peuvent se présenter au second tour, les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix au premier tour. En cas de désistement de l'un et l'autre*

⁴⁴⁸ Cf. Dodzi **KOKOROKO**, *Contribution à l'étude de l'observation internationale des élections*, Thèse de doctorat en droit public, Poitiers, 2005, p. 182.

⁴⁴⁹ Outre le Togo, le Cameroun, le Gabon et la République centrafricaine ont opté aussi pour le scrutin uninominal à un tour ; voir André **CABANIS** et Michel Louis **MARTIN**, *Les constitutions d'Afrique francophone, Evolutions récentes*, op. cit., p. 72.

des deux candidats entre les deux tours, les suivants se présentent dans l'ordre de leur classement. Au second tour, est déclaré élu, le candidat qui a obtenu le plus grand nombre de voix ». C'est sous le régime de ce scrutin uninominal majoritaire à deux tours qu'ont eu lieu les présidentielles de 1993 et de 1998. Mais le Togo n'a jamais connu de second tour de scrutin depuis 1990, car aux élections présidentielles de 1993 et de 1998, Gnassingbé Eyadema a été déclaré élu au premier tour dans des conditions contestables⁴⁵⁰. Face aux exigences de plus en plus pressantes de la communauté internationale en faveur d'un processus électoral plus assaini⁴⁵¹, le pouvoir devrait chercher des moyens juridiques pour faciliter l'élection de son candidat. C'est dans cette perspective que la constitution a été profondément modifiée en 2002. Plusieurs articles ont été touchés, notamment l'article 60 qui porte sur le mode de scrutin⁴⁵². Le nouvel article 60 dispose que « l'élection du Président de la République a lieu au scrutin uninominal majoritaire à un tour. Le Président de la République est élu à la majorité des suffrages exprimés ». En choisissant un tel mode de scrutin, le pouvoir voulait profiter de la division et des mésententes au sein de l'opposition pour faciliter l'élection de Gnassingbé Eyadema à la présidentielle du premier juin 2003, soit six mois après la modification de la constitution. Le pouvoir pensait que si son candidat ne pouvait pas obtenir la majorité absolue, il pouvait au moins arriver en tête lors du tour unique.

⁴⁵⁰ L'élection présidentielle du 25 août 1993 avait eu lieu dans la confusion. L'opposition, qui avait demandé un report du scrutin, avait appelé au boycottage. Le général Gnassingbé Eyadema était élu avec 96,49% des suffrages exprimés (participation : 36,16%) ; voir Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, Gérard **CONAC** et Christine **DESOUCHES**, *Les constitutions africaines publiées en langue française*, Tome 2, op. cit., p. 374 ; voir également Pr. Dr Trutz von **TROTHA**, « C'est la pagaille ». Quelques remarques sur l'élection présidentielle et son observation internationale au Togo, 1993 », op. cit., pp.152-159. Aux élections présidentielles du 21 juin 1998, il a été proclamé élu par le ministère de l'intérieur qui avait suspendu les activités de la commission électorale nationale indépendante.

⁴⁵¹ Depuis 1993, l'Union Européenne avait suspendu sa coopération avec le Togo pour déficit démocratique et conditionnait la reprise de cette dernière par la tenue d'élections libres et démocratiques. Mais, au lendemain de l'élection présidentielle de 21 juin 1998, les observateurs européens dénoncèrent les manipulations grossières qui entachaient cette dernière, ce qui amena l'Union Européenne à reconduire ses sanctions. Pour plus de détails, voir Togo-UE, « Une si longue histoire », <http://www.republicoftogo.com>, consulté le 28 janvier 2009 ; Dodzi **KOKOROKO**, « La portée de l'observation internationale des élections », in Jean-Pierre **VETTOVAGLIA**, Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, Albert **BOURGI**, Christine **DESOUCHES**, Joseph **MAÏLA**, Hugo **SADA** et André **SALIFOU**, *Prévention des crises et promotion de la paix : démocratie et élections dans l'espace francophone*, Volume II, op. cit., pp. 763-764.

⁴⁵² Au Total, 47 articles ont été modifiés, y compris le préambule de la constitution.

L'inconvénient majeur du scrutin majoritaire à un tour réside dans le fait que l'assise populaire du Président de la République risque d'être insuffisante. Si nous admettons avec le Doyen Pierre Pactet que « *la légitimité suppose l'adhésion sinon unanime du moins très majoritaire du pouvoir de la part des gouvernés* », il n'est pas trop risqué d'affirmer que la légitimité d'un Président de la République élu au scrutin majoritaire à un tour peut être critique, voire contestée, car il lui est difficile d'être élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Ce mode de scrutin est sans doute peu démocratique, car il méconnaît la loi majoritaire qu'implique la démocratie. Il peut certainement arriver que les suffrages obtenus par l'ensemble des candidats malheureux dépassent largement ceux obtenus par le candidat élu. Dans ce cas, c'est la minorité qui gouvernerait contre la majorité au mépris du principe majoritaire de la démocratie. Par contre, le scrutin majoritaire à deux tours permet d'attribuer au Président de la République une légitimité très confortable.

2. Une légitimité confortable en cas de scrutin majoritaire à deux tours

S'inspirant de la constitution française de 1958, la plupart des constituants des pays d'Afrique noire francophone ont prévu l'élection du Président de la République au scrutin uninominal majoritaire à deux tours⁴⁵³.

En effet, la constitution béninoise de 1990 dispose que « *l'élection du Président de la République a lieu au scrutin uninominal majoritaire à deux tours. [Il] est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés et si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour, il est procédé, dans un délai de quinze jours à un second tour. Seuls peuvent se présenter au second tour du scrutin les deux candidats qui ont recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour. En cas de désistement de l'un et l'autre des deux candidats, les suivants se présentent dans l'ordre de leur classement après le premier scrutin. Est déclaré élu au second tour, le candidat ayant recueilli la majorité relative des suffrages exprimés* »⁴⁵⁴. La constitution nigérienne de 1999 et la plupart de ses

⁴⁵³ Voir article 7, alinéa 1, de la constitution française de 1958.

⁴⁵⁴ Voir articles 43 et 45 de la constitution béninoise du 2 décembre 1992.

homologues de la sous-région sont rédigées dans le même sens⁴⁵⁵. Le scrutin uninominal majoritaire à deux tours consiste donc à déclarer élu le candidat qui a obtenu, au premier tour, la majorité absolue des suffrages exprimés ou, à défaut le candidat qui l'obtient au second tour. Il faut souligner avec pertinence, comme André Cabanis et Michel Louis Martin⁴⁵⁶, la disposition surabondante, qui figure dans certaines constitutions, prévoyant qu'au second tour est déclaré élu le candidat ayant obtenu la majorité relative des suffrages exprimés⁴⁵⁷. En effet, comment, entre deux candidats et deux seulement, l'un d'entre eux n'obtiendrait-il pas nécessairement la majorité absolue ? Ainsi, dans tous les cas, le Président de la République sera élu par plus de 50% des suffrages exprimés, sauf dans l'hypothèse de ballottage. Elu donc au scrutin majoritaire à deux tours, le pouvoir du Président de la République va bénéficier d'une adhésion très majoritaire de la part des gouvernés.

Les résultats des élections présidentielles au Bénin nous permettent de dire qu'un Président de la République, élu au scrutin majoritaire à deux tours, bénéficie d'une légitimité confortable grâce au mode de scrutin. Il faut signaler qu'au Bénin, de 1991 à 2006, aucun candidat n'a pu être élu au premier tour, un second tour a toujours été nécessaire pour départager les deux candidats arrivés en tête lors du premier tour. Lors des élections présidentielles des 10 et 24 mars 1991, Nicéphore Soglo était élu au deuxième tour avec 67,5% des suffrages exprimés. Ensuite Mathieu Kérékou a été élu à deux reprises avec 52,49% et 84,06% des voix au deuxième tour des élections présidentielles des 3 et 19 mars 1996 et 4 et 22 mars 2001⁴⁵⁸. Enfin, Yayi Boni a été élu

⁴⁵⁵ L'article 37 de constitution nigérienne du 18 juillet 1999 dispose que « l'élection du Président de la République a lieu au scrutin majoritaire à deux tours...Est déclaré élu le candidat ayant obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour. Si cette condition n'est pas remplie, il est procédé, au plus tard, vingt et un (21) jours après à un deuxième tour de scrutin auquel prennent part les deux (2) candidats arrivés en tête lors du premier tour. En cas de décès, de désistement ou d'empêchement de l'un ou l'autre des deux candidats, les candidats suivants se présentent dans l'ordre de leur classement après le premier tour. En cas de décès des deux (2) candidats, les opérations électorales du premier tour sont reprises. A l'issue du deuxième tour, est déclaré élu le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de voix ». Pour le Burkina Faso, voir article 39 de la constitution du 11 juin 1991 ; Le Mali, article 33 de la constitution du 25 février 1992.

⁴⁵⁶ André CABANIS et Michel-Louis MARTIN, *Les constitutions d'Afrique francophone*, op. cit. pp. 71-72.

⁴⁵⁷ Celles du Benin (article 45 al. 3), du Burkina (article 39 al. 3), du Sénégal (article 28 al. 2).

⁴⁵⁸ Les résultats de l'élection présidentielle des 4 et 29 mars 2001 sont peu fiables, car Nicéphore Soglo et Bruno Amoussou, arrivés respectivement 2^e et 3^e lors du 1^{er} tour avaient jeté l'éponge entre les deux tours en parlant d'une mascarade électorale. C'est pourquoi, au 2^e tour de ce scrutin, seulement

au second tour de l'élection présidentielle des 4 et 19 mars 2006 avec 74, 51% des suffrages exprimés. Ces chiffres montrent bien que la légitimité du Président élu au scrutin majoritaire à deux tours est confortable.

Mais l'onction populaire du Président de la République peut présenter plus d'inconvénients que d'avantages en Afrique, car elle présente un risque d'appropriation du pouvoir par ce dernier.

§2. LE REVERS DE LA LEGITIMITÉ : LES RISQUES D'APPROPRIATION DU POUVOIR PAR LE CHEF DE L'ETAT

Elu au suffrage universel direct, le Président de la République peut s'approprier le pouvoir. Partout ailleurs et plus particulièrement en Afrique, la lutte politique a non seulement pour objet « *la conquête de positions politiques [mais aussi et surtout] l'accès aux ressources économiques* »⁴⁵⁹. On assiste alors à « *une satellisation de la vie politique et économique autour de la personne du Président de la République* »⁴⁶⁰, ce qui aboutit à la personnalisation (A) et à la patrimonialisation du pouvoir (B).

A. LA PERSONNALISATION DU POUVOIR

L'élection du Président de la République au suffrage universel constitue sans doute un facteur de personnalisation du pouvoir. Mais ce facteur reste insuffisant à expliquer le phénomène de personnalisation du pouvoir en Afrique.

53,42% des électeurs étaient allés voter, alors qu'au premier tour, ils avaient été 85%. A ce phénomène, il faut ajouter un taux record de bulletins nuls : 8,73% des voix.

⁴⁵⁹ Benjamin **BOUMAKANI**, « La prohibition de la « transhumance politique » des parlementaires. Etude de cas africains », op. cit., p. 507.

⁴⁶⁰ Arnaud de **RAULIN**, « Le culte des chefs et la démocratie en Afrique », *RJPIC*, n° 1, 2002, p. 85.

1. L'onction populaire, un facteur favorisant la personnalisation du pouvoir

La personnalisation du pouvoir est la concentration des pouvoirs, voire l'incarnation du pouvoir dans un homme. Elle marque la suprématie absolue du chef de l'Etat sur les autres institutions étatiques. Au sommet de celles-ci, se trouve le Président de la République qui est le socle de tous les pouvoirs ou la clé de voûte de toutes les institutions. Dans la plupart du temps, la personnalisation aboutit à la personnification du pouvoir⁴⁶¹. Tandis que « *la personnalisation du pouvoir est l'appropriation de la fonction, la personnification est la fusion intégrale et véritable du titulaire de la fonction dans le support de celle-ci* »⁴⁶², c'est-à-dire l'Etat. Gérard CONAC a pu ainsi dire que « *l'on évite difficilement de qualifier certains Etats sans se référer au nom de celui qui en est le chef* »⁴⁶³. On a donc pu parler de régime Eyadema, de régime Biya, de régime Kérékou, de régime Bongo (...). Selon le Professeur Bernard CHANTEBOUT, en Afrique, « *le Président de la République jouit non seulement de pouvoirs considérables, mais aussi, très souvent, d'un prestige immense auprès de la population qui l'entoure parfois d'un véritable culte* »⁴⁶⁴. Cette personnalisation ou pire, cette personnification du pouvoir trouve en partie son fondement dans la désignation populaire du Président de la République.

En effet ce mode de désignation du Président de la République amène les citoyens à s'en remettre à un homme plutôt qu'à accorder leur confiance à des institutions⁴⁶⁵. Ainsi, l'élection du Président de la République au suffrage universel direct confère à ce dernier une posture quasi monarchique, d'autant plus que « *de par ses origines, l'élection du Chef de l'Etat au suffrage universel direct confère au Président de la République une posture quasi monarchique autrefois souhaitée par un peuple en plein désarroi (...). Elle encourage l'opinion dans sa propension naturelle à s'en remettre à*

⁴⁶¹ Pour plus de détails sur la personnalisation et la personnification du pouvoir, voir Maurice **KAMTO**, *Pouvoir et droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, op. cit.

⁴⁶² Cédric **MILHAT**, « Les modes traditionnels dans l'exercice du pouvoir par le chef de l'état en Afrique », op. cit., p. 143.

⁴⁶³ Cité par Cédric **MILHAT**, idem.

⁴⁶⁴ Bernard **CHANTEBOUT**, *Droit constitutionnel*, op. cit. p. 289.

⁴⁶⁵ Thierry **MICHALON**, « Pour la suppression de l'élection présidentielle en Afrique », *Le Monde diplomatique* de janvier 1998, pp. 24.

un Prince plutôt qu'à accorder sa confiance à des institutions (...). Elle confie, lorsque majorité parlementaire et majorité présidentielle coïncident, la réalité du pouvoir à un homme irresponsable devant la représentation nationale. Elle entraîne une personnalisation de ce pouvoir(...) »⁴⁶⁶.

D'ailleurs, c'est ce qui avait poussé le général de Gaulle à lutter en faveur de l'institution du suffrage universel pour la désignation du Président de la République en France. Dans un discours flamboyant prononcé à Bayeux, le 16 juin 1946, il souhaitait que le chef de l'Etat soit désormais élu par un collège électoral élargi englobant et débordant le Parlement en vue de briser l'absolutisme parlementaire⁴⁶⁷. Ce discours allait jeter les bases de la constitution de 1958⁴⁶⁸. Mais c'est par son référendum du 28 octobre 1962 que le général de Gaulle a réussi à instaurer le suffrage universel direct pour la désignation du Président de la République. Dans sa conférence de presse prononcée le 31 janvier 1964, il justifia avec netteté et majesté « *la monarchie républicaine* »⁴⁶⁹ en ces termes : « (...) *l'autorité de l'Etat est confiée tout entière au Président par le peuple qui l'a élu. (...) Il n'en existe aucune autre, ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire, qui ne soit conférée et maintenue par lui* »⁴⁷⁰. Il résulte de cet entretien que tout pouvoir procède du chef de l'Etat en raison de son mode de désignation et toutes les autres institutions sont ravalées au rang d'instruments de sa volonté. Cette conception de l'institution présidentielle sera partagée et pratiquée par tous les successeurs du général de Gaulle et surtout systématisée par Nicolas Sarkozy élu le 6 mai 2007⁴⁷¹. Au Havre, le 29 mai 2007, il affirmait sa conception gaulliste de l'institution présidentielle en estimant que « *je serai un Président qui gouverne. Les*

⁴⁶⁶ Thierry MICHALON, « Pour la suppression de l'élection présidentielle en Afrique », op. cit., p. 24.
⁴⁶⁷ Sous la 3^e République, le Président de la République était élu par les deux chambres réunies en Assemblée nationale à la majorité absolue des suffrages exprimés. Sous la 4^e République, il était élu à la majorité absolue par les deux chambres réunies en Congrès.

⁴⁶⁸ Les articles 6 et 7 de la constitution française de 1958 (dans leur version originale qui sera modifiée par le référendum du 28 octobre 1962) disposaient que le Président de la République sera élu par les membres du Parlement, les conseillers généraux, et des délégués des conseils municipaux en nombre variable selon l'importance des communes qu'ils représentent. Au total, 81 764 personnes étaient ainsi appelées à élire le chef de l'Etat.

⁴⁶⁹ Jean GICQUEL, Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 498.

⁴⁷⁰ Idem.

⁴⁷¹ Mais la pratique du présidentielisme sera troublée sous la présidence de François Mitterrand et de Jacques Chirac lors des périodes de transition : (1986-1988) et (1993-1995) sous François Mitterrand et (1997-2002) sous Jacques Chirac.

*français élisent le Président de la République pour qu'il agisse et qu'il décide »*⁴⁷². Mais il faut signaler que l'élection du Président de la République n'est pas le seul facteur explicatif de la personnalisation du pouvoir en Afrique, d'autres facteurs interviennent pour justifier un tel phénomène.

2. L'onction populaire, un facteur insuffisant à expliquer le phénomène de personnalisation du pouvoir en Afrique

On ne peut nier l'influence ou l'impact de la désignation du Président de la République au suffrage universel direct sur le phénomène de personnalisation du pouvoir en Afrique noire francophone. Mais il est indéniable que cette influence à elle seule ne suffit pas à expliquer le phénomène. D'autres facteurs pourraient être à l'origine du phénomène et peut-être même y tenir un rôle plus important qu'on ne le pense à première vue. Parmi ces facteurs, il y a la donne culturelle et la donne spirituelle.

En effet, dans les sociétés traditionnelles africaines, le pouvoir est toujours lié à l'autorité personnelle de celui qui l'exerce, c'est-à-dire le chef. Certes, ce dernier est toujours entouré de notables qu'il consulte sur chaque question, mais le consensus est toujours trouvé autour de la personne du chef⁴⁷³. C'est ce que constate Albert Bourgi lorsqu'il écrit que « *le chef de l'Etat, s'il ne cesse de s'entourer de conseillers, s'il use et abuse de la palabre, s'efforçant ainsi de parvenir au consensus le plus large, ne se soumet à personne : en définitive, c'est lui, et lui seul, qui décide* »⁴⁷⁴. Dans la culture traditionnelle africaine, le chef cumule à la fois ce que nous appelons les fonctions législatives, exécutives, et judiciaires. Ainsi, malgré un effort d'institutionnalisation du pouvoir, la dose traditionnelle est toujours présente dans les sociétés africaines toujours marquées par un faible taux d'alphabétisation. Cette conception africaine du pouvoir, conjuguée de l'élection populaire du Président de la République, ne fait que favoriser la personnalisation du pouvoir. C'est dans ce sens que Thierry MICHALON écrit que l'onction populaire du chef de l'Etat établit « *une déplorable continuité entre le concept*

⁴⁷² GICQUEL, Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit, p. 508.

⁴⁷³ Cédric MILHAT, « Les modes traditionnels dans l'exercice du pouvoir par le chef de l'Etat en Afrique », op. cit. note 182, p. 149.

⁴⁷⁴ Albert BOURGI, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », op. cit, p. 723.

*de l'Etat moderne et les traditions rurales ancestrales de consensus autour de la personne de l'ancien, du chef, détenteur de la sagesse, répartiteur des terres, dépositaire des règles coutumières, gardien et distributeur indiscuté des surplus alimentaires de la communauté (...) »*⁴⁷⁵.

De plus, le pouvoir revêt toujours en Afrique un caractère sacré⁴⁷⁶. En effet, malgré le développement économique, l'urbanisation de plus en plus croissante en Afrique, la culture écrite et la prolifération des grandes religions monothéistes, « *la sorcellerie n'a pas disparu en Afrique et s'affirme comme une catégorie incontournable de la vie publique et privée* »⁴⁷⁷. Le recours aux forces surnaturelles par les dirigeants politiques, soit pour accéder au pouvoir, soit pour le conserver est une pratique récurrente dans les Etats africains. En effet, la course au pouvoir constitue une période de véritable course aux marabouts, aux féticheurs, aux voyants, voire aux pasteurs⁴⁷⁸. En dehors de ces cultes traditionnels, l'appartenance des chefs d'Etat africains aux grandes loges occidentales, telles que la franc-maçonnerie et la rose croix, constitue un secret de polichinelle en Afrique⁴⁷⁹.

⁴⁷⁵ Thierry **MICHALON**, « Pour la suppression de l'élection présidentielle en Afrique », op. cit., p. 24.

⁴⁷⁶ Voir Maurice **KAMTO**, *Pouvoir et Droit en Afrique*, op. cit.

⁴⁷⁷ Florence **BERNAULT** et Joseph **TONDA**, « Pouvoirs sorciers », *Politique africaine*, n° 79, octobre 2000, p. 5.

⁴⁷⁸ On ne peut s'empêcher de penser aux rapports que les chefs d'Etat africains entretiennent avec les marabouts : lors de l'élection présidentielle de 2000 au Sénégal, on a pu observer le Président A. Wade, candidat à l'époque, rendre visite au Khalife général de la confrérie des MOURIDES. L'ancien Président A. DIOUF, était lui aussi venu, en son temps solliciter les autorités religieuses ; voir Cédric **MILHAT**, « Modes traditionnels dans l'exercice du pouvoir par le chef de l'Etat en Afrique », op. cit, p. 154.

⁴⁷⁹ Selon Téléphore ONDO, s'il y a « *une religion* » qui est pratiquée par de nombreux Chefs d'Etat africains, c'est bien la Franc-maçonnerie, une véritable « *sorcellerie blanche* ». On sait par exemple que le premier Chef d'Etat gabonais Léon Mba était maçon. De même les Présidents Paul Biya, Omar Bongo et Idriss Deby sont des franc-maçons. L'ancien Président gabonais, Omar Bongo occupait une position particulière dans ces loges. En effet, il oscille entre le Grand Orient (Go), qui se définit officiellement comme une société de pensée, et la Grande Loge Nationale de France (GLNF) qui, elle, se considère comme une société spirituelle. Par ailleurs, il a lui-même créé la Grande Loge Equatoriale (GLE). M. Omar Bongo, par ailleurs grand Khalife du Gabon, est le Grand Maître d'honneur de toutes les loges gabonaises. La Franc-maçonnerie est notamment très connue pour son infiltration des milieux politiques et des affaires en France comme en Afrique et joue un rôle capital dans les relations franco-africaines. On retrouve une secte semblable, la Rose-Croix, plus active au Cameroun, où le Président Biya en est aussi un membre éminent. Il est aussi membre de la Kabbaye juive. L'ancien Chef d'Etat togolais, Eyadema, était membre de l'Ordre souverain du temple initiatique (OSTI) et du Cercle international de Recherches culturelles et scientifiques (CIRCES) ; voir Téléphore **ONDO**, *La responsabilité introuvable du chef d'Etat africain : analyse comparée de la contestation du pouvoir présidentiel en Afrique noire francophone. (Les exemples camerounais, gabonais, tchadien et togolais)*, Thèse en droit public, Reims juillet 2005, pp. 81-89.

Si l'on en croit une enquête menée par le journal hebdomadaire africain, *Jeune Afrique*, presque tous les chefs d'Etat d'Afrique noire francophone sont des franc-maçons⁴⁸⁰. Trois catégories de chefs d'Etat peuvent être distinguées en la matière. D'abord, il y a certains chefs d'Etat qui assument leur adhésion à la franc-maçonnerie. C'est notamment le cas des anciens chefs d'Etat gabonais Léon MBA et Omar Bongo Ondimba ou de l'actuel Ali Bongo Ondimba, du Congolais Denis Sassou Nguesso. Ensuite, certains gardent un secret autour de leur adhésion, mais ne démentent pas non plus les rumeurs qui entourent leur appartenance à la loge. C'est le cas du Togolais Faure Gnassingbé, du Burkinabé Blaise Compaoré, du Centrafricain François Bozizé, du Tchadien Idriss Deby Itno, du Malien Amadou Toumani Touré, des tous nouveaux Présidents Guinéen Alpha Condé, Ivoirien Alassane Ouattara et Nigérien Mahamadou Issoufou etc. Enfin, certains démentent leur appartenance à la loge malgré des rumeurs accablantes. C'est le cas du Sénégalais Abdoulaye Wade et du béninois Boni Yayi. Les secrets autour de la philosophie, de l'idéologie, des rites, des usages ainsi que des conditions d'adhésion à la franc-maçonnerie entourent ses adeptes d'un certain mystère à l'égard des *profanes*. Ainsi, « *si officiellement ces loges ne sont que de simples obédiences philosophiques et n'ont rien « de diabolique », dans les Etats africains, leur simple évocation provoque la terreur chez la population en raison notamment des pratiques diaboliques avérées ou non des membres de ces sectes* »⁴⁸¹. Ce mystère qui entoure les chefs d'Etat africains renforce leur pouvoir et donc personnalise le pouvoir, car aux yeux de la population, le Président de la République est un être extraordinaire, mystérieux qui participe du sacré. Au Togo par exemple, on se rappelle que lors de son accident de Sarakawa⁴⁸², le miraculé, le Chef de l'Etat était sorti indemne, ce qui avait

⁴⁸⁰ Cf. Jeune Afrique du 11-15 avril 2011.

⁴⁸¹ Télésphore **ONDO**, *La responsabilité introuvable du chef d'Etat africain : analyse comparée de la contestation du pouvoir présidentiel en Afrique noire francophone*, op. cit. p. 87.

⁴⁸² La catastrophe aérienne de Sarakawa est un accident aérien survenu le 24 janvier 1974 à proximité de la petite localité de Sarakawa, dans le nord de la république du Togo. Pour des raisons demeurées inexpliquées, un DC-3 effectuant la liaison entre les villes de Lomé et de Pya, transportant plusieurs personnalités politiques et militaires togolaises dont le président de la république Gnassingbé Eyadéma, s'écrase en pleine brousse. Si le Président sort indemne de l'accident, il n'en est pas de même de trois de ses généraux et de l'un des pilotes de l'appareil. Survenu lors d'une période de refroidissement dans les relations entre la France et le Togo pour des raisons commerciales (le Togo ayant décidé de créer quelques jours auparavant un *Office Togolais des Phosphates*, concurrençant ainsi directement la *Compagnie Togolaise des Mines du Bénin* - ou C.M.T.B. - à capitaux majoritairement français, dans l'exploitation du minerai), l'accident est vu par le Président comme un

renforcé, chez les populations, cette idée que le général Eyadéma n'était pas de la même nature que le commun des mortels et donc qu'il était un être extraordinaire, un homme-dieu. Et le Chef de l'Etat togolais ne pouvait que profiter de cette crédulité des populations pour se faire passer pour une créature invulnérable et invincible⁴⁸³.

En définitive, il faut noter que la désignation populaire du chef de l'Etat est de nature à renforcer ces facteurs de personnalisation du pouvoir en Afrique. Elle peut aussi favoriser la patrimonialisation de l'Etat.

B. LA PATRIMONIALISATION DU POUVOIR

Selon M. Weber, « *le patrimonialisme est un type idéal de domination traditionnelle fondé sur l'absence de différenciation entre le public et le privé* »⁴⁸⁴. Le titulaire du pouvoir, c'est-à-dire le chef de l'Etat se comporte alors comme l'entier propriétaire des biens de l'Etat, qu'il gère comme s'il le ferait à l'égard de ses biens propres. En Afrique noire francophone, l'enjeu du pouvoir, c'est l'accès aux richesses, c'est ce qui fait que les élections présidentielles sont toujours passionnées et souvent émaillées de violence.

1. L'enjeu du pouvoir : l'accès aux richesses

Dès leur accession à l'indépendance dans les années 1960, la mission essentielle qui était assignée aux chefs d'Etats africains fut celle de développement. Les chefs d'Etat d'alors devaient prendre la responsabilité non seulement de la gestion, mais aussi de l'initiation, de la mise en œuvre et de la direction de ce développement. Dans cette

sabotage organisé par les autorités françaises et la C.M.T.B. afin de tenter de l'assassiner. Si une version officieuse émanant de proches collaborateurs du pouvoir évoque une déficience mécanique pour expliquer l'accident, le président Eyadéma affirme haut et fort qu'il s'agit bien d'un sabotage, et prend en conséquence des mesures de rétorsion, à commencer par la nationalisation de la C.M.T.B. (2 février 1974). Le 24 janvier devient une date symbolique rebaptisée « *Jour de la libération économique* » et le site de Sarakawa, un mémorial près duquel sont organisées des manifestations officielles en hommage au Président « *Miraculé de Sarakawa* » et aux victimes de ce que Gnassingbé Eyadéma qualifiera d' « *Accident odieux (...) passé dans l'histoire du Togo* ». Le mémorial, établi au centre d'une petite place, se compose d'une statue du général-président debout, entouré de trois autels ornés des photographies des trois généraux morts dans l'accident.

⁴⁸³ Cf. Téléphore ONDO, *La responsabilité introuvable du chef d'Etat africain : analyse comparée de la contestation du pouvoir présidentiel en Afrique noire francophone*, op. cit. p. 87.

⁴⁸⁴ Cité par Jean-François MEDARD, « L'Etat patrimonialisé », op. cit. p. 29.

optique, des partis uniques ont été institués dans presque tous les pays africains en vue de parvenir à ce développement⁴⁸⁵. Mais dans le courant des années 1990, on avait pu constater un échec total des stratégies de développement. Devant ce bilan, la nouvelle élite africaine des années 1990 s'était engagée dans la voie de démocratisation des systèmes politiques africains qui, selon elle, constitue le remède au sous-développement des pays africains. Mais après deux décennies d'apprentissage démocratique, on constate que l'Afrique peine toujours à décoller.

Pourtant, ce double échec de développement des pays africains, c'est-à-dire l'échec d'après les indépendances et celui d'après les années 1990, contraste avec la fortune des dirigeants africains. On est tenté de croire que les chefs d'Etat africains sont moins soucieux du développement de leur pays que de leur propre enrichissement. C'est dans ce sens que Benjamin Boumakani soutient qu'« *en dépit de toutes les commodités de langage, et à quelques exceptions près, la question cruciale de la conquête et de la gestion du pouvoir en Afrique tient principalement à l'accès aux ressources, à leur contrôle et à leur distribution. L'accès au pouvoir commande l'accès aux richesses* »⁴⁸⁶. L'élection d'un candidat à la présidence de la République en Afrique est conçue pour lui, ainsi que pour son entourage, comme un moyen ou une autorisation d'avoir accès aux ressources de l'Etat. Ainsi le chef de l'Etat accumule les richesses qu'il redistribue à ses proches parents ainsi qu'à tous ceux qui lui prêtent fidèlement allégeance⁴⁸⁷. Pour donc avoir accès au partage des ressources de l'Etat, il faut, soit appartenir à la famille, au

⁴⁸⁵ La grande vogue du parti unique en Afrique noire commença dans les années 1961-1963. Etablir un système de parti unique était présenté comme le meilleur, et souvent le seul moyen pour assurer la construction nationale et la lutte contre le sous-développement économique. Ainsi, le multipartisme, qui fut la situation quasi-générale durant les premières années qui suivirent l'indépendance des Etats africains était devenu tout à fait exceptionnel. Mais certains pays avaient des dispositions constitutionnelles qui permettaient l'établissement du multipartisme. Le Cameroun, la Côte d'Ivoire et le Sénégal avaient maintenu la règle selon laquelle les partis politiques peuvent se former et fonctionner librement à la condition de respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. Or, les deux premiers Etats cités connaissaient, depuis de longues années, un parti unique ayant le monopole de l'activité politique légitime. Seul le Sénégal avait mis les dispositions constitutionnelles en application. La formation officielle d'un second parti, le Parti démocrate sénégalais était intervenu en 1974 et pouvait librement agir. Mais la révision constitutionnelle du 19 mars 1976 limitait le nombre de partis politiques à trois. Voir Dimitri Georges **LAVROFF**, *Les systèmes constitutionnels en Afrique noire, les Etats africains*, Pédone, 1976, pp. 73 et suivants.

⁴⁸⁶ Benjamin **BOUMAKANI**, « La prohibition de la « transhumance politique » des parlementaires. Etude des cas africains », op. cit, p. 506.

⁴⁸⁷ Cédric **MILHAT**, « Modes traditionnels dans l'exercice du pouvoir par le chef de l'Etat en Afrique », op. cit, p. 162.

clan ou à l'ethnie du chef de l'Etat, soit faire partie de son parti politique. Comme le constate Thierry MICHALON, son « *parti politique est alors conçu comme sa cour, au sein de laquelle il convient d'être admis si l'on souhaite prendre part à la redistribution* »⁴⁸⁸. Au lieu d'être des « *organisations au service d'une idée* »⁴⁸⁹, la création des partis politiques⁴⁹⁰ en Afrique obéit notamment à des considérations liées à des ambitions personnelles, ethniques et souvent financières. Ainsi, l'adhésion au parti politique ne se fait pas autour d'un projet, c'est l'accès au pouvoir, à un emploi, aux richesses qui constitue une fin en soi, quand ce n'est pas l'exclusive motivation ethnique qui a raison sur tout⁴⁹¹. Ainsi, à l'occasion du scrutin présidentiel, les membres de diverses communautés ethniques en présence se regroupent autour du candidat de leur communauté, leur frère dans l'espoir de se partager les retombées matérielles de son éventuel succès. La lutte pour la fonction présidentielle devient une lutte entre les ethnies, entre les régions, entre les communautés, ce qui conduit à des violences.

2. Un enjeu explicatif de la violence des élections présidentielles en Afrique

La conception de la fonction présidentielle comme une institution d'accumulation et de redistribution des ressources fait de l'élection présidentielle un enjeu particulier. Ainsi, tous les moyens sont permis pour conserver ou accéder aux fonctions présidentielles. Pour conserver à tout prix le pouvoir, le parti au pouvoir n'hésite pas à organiser des fraudes et à faire régner la terreur avant, pendant et après les élections. L'opposition, pour sa part, n'hésite pas à mobiliser ses partisans dans la rue. Ce qui aboutit à des violences⁴⁹², car les policiers, voire les militaires, tirent sur les partisans et

⁴⁸⁸ Thierry MICHALON, « Pour la suppression de l'élection présidentielle en Afrique », op. cit, p. 24.

⁴⁸⁹ Maurice Hauriou, cité par Benjamin BOUMAKANI, « La prohibition de la « transhumance politique » des parlementaires. Etude des cas africains », op. cit, p. 508.

⁴⁹⁰ Le professeur Jean-Louis Quermonne définit les partis politiques comme « *des forces politiques organisées qui regroupent des citoyens de même tendance politique, en vue de mobiliser l'opinion sur un certain nombre d'objectifs et de participer au pouvoir ou d'infléchir son exercice pour les réaliser* » ; voir Benjamin BOUMAKANI, « La prohibition de la « transhumance politique » des parlementaires. Etude des cas africains », op. cit, p. 506.

⁴⁹¹ Idem.

⁴⁹² Les dernières élections présidentielles de décembre 2007 au Kenya ne viennent que confirmer nos propos. En effet, le 30 décembre 2007, après trois jours d'incertitude, le Président de l'Electoral Commission of Kenya (ECK), Samuel Kivuiti, annonce la réélection de Kibaki, alors que les chiffres officiels ayant été communiqués régulièrement par les médias, beaucoup s'attendaient à

militants de l'opposition. Comme la lutte pour le pouvoir présidentiel reste une lutte entre les ethnies, les régions, ces violences prennent une allure ethnique, régionale, communautaire (...). Au Togo, la course à la présidentielle prend, à peine voilée, une allure interrégionale entre le Nord et le Sud du Togo. Le parti au pouvoir, le R.P.T. a, semble-t-il, une forte implantation au Nord, alors que l'opposition, en l'occurrence l'U.F.C., a sa base au Sud du pays⁴⁹³. Ce qui fait que lors des violences consécutives à la présidentielle du 24 avril 2005, les villes qui étaient particulièrement touchées par les violences se situent au sud du pays⁴⁹⁴.

De plus, les perspectives d'une élection présidentielle incertaine du fait des élections truquées et gagnées d'avance par le pouvoir et la capture « *d'un pouvoir totalement concentré entre les mains d'un homme et de son clan* » favorisent, voire légitiment le recours à la force⁴⁹⁵. Au Niger, le coup d'Etat de janvier 1996 ne s'explique-t-il pas par le refus du Président Mahamane Ousmane d'abandonner ou de partager le pouvoir avec le Premier ministre issu de la nouvelle majorité, après qu'il a perdu les élections législatives⁴⁹⁶ ? Ou bien celui de 1999 ne s'explique-t-il pas par la mascarade électorale orchestrée par le Président putschiste, Ibrahim Baré Maïnassara, qui l'a maintenu au pouvoir⁴⁹⁷ ? Ou encore celui du 18 février 2010 ne s'explique-t-il pas par le refus de Tandja Mamadou de quitter le pouvoir après avoir achevé les deux mandats auxquels la constitution de 1999 le limitait ? On peut certainement allonger la liste. C'est pourquoi, aujourd'hui les voix s'élèvent en faveur de la recherche d'un mode

une victoire de l'opposant, Odinga, qui avait une avance de plusieurs centaines de milliers de voix dès le second jour de décompte. Très vite après l'annonce des résultats, Nairobi s'est embrasé, et en particulier les bidonvilles ralliées à Odinga, ainsi que plusieurs villes importantes de la Rift Valley (Eldoret), du Nyanza (Kisumu) et de la Coast Province (Mombasa). Ces violences ont coûté la vie à de centaines des personnes et obligé des dizaines de milliers d'autres à quitter leur lieu de résidence. Ces événements ont mis en lumière les luttes régionales, ethniques, voire communautaires de la société kenyane en particulier et de la société africaine en général ; voir Jérôme **LAFARGUE** et Musambayi **KATUMANGA**, « Elections et violences au Kenyan », *Politique Africaine*, n°109, mars 2008, p. 107-121.

⁴⁹³ Les résultats des élections législatives viennent appuyer nos propos. En effet, sur les 38 sièges à pourvoir des régions de la Kara, Centrale et des Savanes, considérées comme des régions du Nord du Togo, l'opposition n'a pu obtenir qu'un siège. Les 37 autres sont remportés par le RPT. Voir décision n° E=021/07 du 30 octobre 2007 de la Cour constitutionnelle du Togo, voir *legitogo*.

⁴⁹⁴ Il s'agit notamment des villes d'Aného et d'Atakpamé.

⁴⁹⁵ Thierry **MICHALON**, « Pour la suppression de l'élection présidentielle en Afrique », op. cit., p. 24.

⁴⁹⁶ Voir entre autres, Emmanuel **GREGOIRE**, « Cohabitation au Niger », op.cit. ; Patrick **QUANTIN**, « Niger : retour sur l'analyse d'un coup d'Etat », op. cit.

⁴⁹⁷ Voir Boubacar Issa **ABDOURHAMANE**, « Alternances militaires au Niger », op. cit. p. 85.

moins solennel de désignation du chef de l'Etat⁴⁹⁸. Mais, nous pensons que l'élection du Président de la République au suffrage universel direct ne pose pas en soi un problème. C'est la manière dont elle est organisée, l'importance des pouvoirs reconnus au chef de l'Etat et surtout l'injustice dans la répartition des ressources de l'Etat qui sont à l'origine des difficultés. C'est pourquoi, il faut plutôt assurer l'égalité de traitement des citoyens devant la chose publique, pivot des valeurs républicaines et redéfinir le statut du chef de l'Etat, même son statut de responsabilité.

SECTION 2. LE STATUT DE LA RESPONSABILITÉ DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE DU FAIT DE SON MODE DE DESIGNATION

Elu au suffrage universel direct, le Président de la République n'est pas, en principe, tenu de rendre politiquement compte de ses actes devant le Parlement. S'inspirant des règles dominantes dans les pays occidentaux, les différentes constitutions des pays d'Afrique noire francophone ont consacré le principe de l'irresponsabilité politique du Président de la République (Paragraphe 1) même si sa responsabilité pénale est admise (Paragraphe 2).

§1. LA CONSECRATION DU PRINCIPE DE L'IRRESPONSABILITÉ POLITIQUE DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

S'inspirant de la tradition du droit anglais, fondée sur l'adage « *le Roi ne peut mal faire* » (*the King can do no wrong*)⁴⁹⁹ et le principe constitutionnel français de 1791 selon lequel « *la personne du Roi est inviolable et sacrée* », les constituants d'Afrique noire francophone des années 1990 n'ont pas retenu la responsabilité politique du Président de la République (A). Toutefois, cette irresponsabilité doit être relativisée au Bénin (B).

⁴⁹⁸ Voir entre autres, Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, « Quel statut constitutionnel pour le chef de l'Etat en Afrique ? », op. cit., p. 336 ; Gérard **CONAC**, « Succès et crises du constitutionnalisme africain », in *Les constitutions africaines, publiées en langue française*, tome 2, op. cit., p. 14 ; Thierry **MICHALON**, « Pour la suppression de l'élection présidentielle en Afrique », *le Monde diplomatique* de janvier 1999, pp. 24 et 25.

⁴⁹⁹ Pour déterminer la portée de cet adage, la doctrine anglaise donne l'exemple classique : « si le Roi tue de sa main un ministre, on peut, à la rigueur, s'en prendre au Premier ministre. Mais si le roi tue le Premier ministre, personne n'est responsable », voir Joseph **BARTHELEMY** et Paul **DUEZ**, *Traité de droit constitutionnel*, édition Panthéon Assas, Paris, 2004, p. 619.

A. LE FONDEMENT DE L'IRRESPONSABILITÉ POLITIQUE DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Fondée en principe sur la tradition politique occidentale, et plus particulièrement de la tradition politique française, juridiquement, l'irresponsabilité politique du chef d'Etat africain est partiellement justifiée.

1. Une irresponsabilité inspirée de la tradition politique française

Selon le Doyen George VEDEL, « *la responsabilité politique s'analyse dans l'obligation pour les détenteurs d'une fonction politique de quitter le pouvoir lorsque, dans certaines conditions, l'organe chargé de leur contrôle est en désaccord avec eux* »⁵⁰⁰. La notion de responsabilité suppose donc nécessairement un contrôle débouchant sur un droit de révocation. En principe, le pouvoir implique la responsabilité, c'est dans ce sens que Patrick Auvret estime que « *le pouvoir requiert la responsabilité comme la responsabilité appelle le pouvoir* »⁵⁰¹. Ainsi, la responsabilité d'une autorité politique doit être taillée à la mesure de ses fonctions. C'est pourquoi un chef d'Etat de type parlementaire est politiquement irresponsable compte tenu du fait qu'il joue un rôle essentiellement honorifique. En revanche, un chef d'Etat disposant de prérogatives importantes devrait être responsable à concurrence de son autorité. Mais la 5^e République française « *est parvenue à dissocier l'autorité et la responsabilité* »⁵⁰², car malgré les attributions importantes du Président de la République, ce dernier reste politiquement irresponsable⁵⁰³.

En effet, l'article 67 alinéa 1 de la constitution française de 1958 dispose que « *le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité (...)* ». Au regard de cette disposition le Président de la République française est irresponsable des actes accomplis dans le cadre de ses fonctions et cette irresponsabilité

⁵⁰⁰ Cité par Patrick AUVRET, « La responsabilité du chef de l'Etat sous la Ve République », *RDP* 1988, p. 78.

⁵⁰¹ Idem, p. 79.

⁵⁰² GICQUEL, Jean-Eric GICQUEL, op. cit, p. 569.

⁵⁰³ Sous les 3^e et 4^e Républiques françaises, l'irresponsabilité du chef de l'Etat se justifiait par la faiblesse de ces pouvoirs, car il jouait un rôle politiquement effacé.

couvre aussi bien des actes soumis au contreseing que ceux qui en sont dispensés⁵⁰⁴. Pour les premiers, si le Premier ministre et les ministres responsables répondent de ses actes par le jeu de contreseing, aucune justification logique, en dehors de celle de privilège, ne peut être avancée à l'égard des seconds⁵⁰⁵. En outre, le Président de la République française jouit d'une protection particulière contre certaines formes de critiques : la tradition interdit aux parlementaires de l'attaquer personnellement lors des débats, sous peine de censure. Aussi, l'article 26 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse punit en principe « *l'offense au Président de la République* » de trois mois à un an d'emprisonnement⁵⁰⁶.

Ce régime de responsabilité politique du Président de la République française a certainement influencé les constituants des pays d'Afrique noire francophone qui ont consacré le principe de l'irresponsabilité politique du chef de l'Etat. En effet, à l'exception de la haute trahison, aucune procédure ne permet à l'organe traditionnellement chargé du contrôle, c'est-à-dire l'Assemblée représentative, de mettre fin avant terme aux fonctions du Président de la République. Juridiquement, deux arguments permettent d'expliquer l'irresponsabilité politique de ce dernier.

2. Une irresponsabilité partiellement fondée sur le plan juridique

L'élection du Président de la République au suffrage universel direct et la technique de contreseing fondent juridiquement l'irresponsabilité politique du chef de l'Etat.

D'une part, l'irresponsabilité du Président de la République peut être fondée sur son mode de désignation. En effet, titulaire d'un mandat électif, il ne saurait être responsable devant l'Assemblée nationale. Car le parallélisme des formes implique que

⁵⁰⁴ Aux termes de l'article 19 de la constitution française de 1958, « les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 8 (1^{er} alinéa), 11, 12, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables ».

⁵⁰⁵ Ces actes sont : la nomination du Premier ministre (article 8 alinéa 1^{er}), le décret de convocation du référendum (article 11), la dissolution de l'Assemblée nationale (article 12), la décision de s'adresser au Parlement (article 18), la saisine du conseil constitutionnel (articles 54 et 61), la nomination de trois membres du conseil constitutionnel (article 56),

⁵⁰⁶ D'application fréquente sous les Républiques antérieures et durant la présence du général de Gaulle à l'Élysée, cet article 26, qui ne se justifie évidemment plus depuis que le chef de l'Etat joue un rôle politique actif, est ensuite tombé en désuétude ; voir Bernard **CHANTEBOUT**, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 457, note 2.

la responsabilité du Président de la République soit engagée principalement devant ceux qui l'ont désigné, c'est-à-dire le peuple⁵⁰⁷. En effet, il pourra voir sa responsabilité engagée lors du renouvellement de son mandat, des élections législatives anticipées ou encore lors du référendum⁵⁰⁸. Aussi, seul élu par le peuple, dispose-t-il d'une plus grande légitimité que les parlementaires pris individuellement.

D'autre part, la procédure de contreseing ministériel peut justifier en partie l'irresponsabilité du Président de la République. En effet, à l'instar de la constitution française de 1958, l'ensemble des constitutions des pays d'Afrique noire francophone soumettent certains actes du Président de la République au contreseing ministériel⁵⁰⁹. En contresignant les actes du chef de l'Etat, les ministres endossent la responsabilité des actes de ce dernier devant l'Assemblée nationale. Mais cette procédure de contreseing ne couvre que partiellement l'irresponsabilité du Président de la République, car certains actes de ce dernier sont dispensés du contreseing. Par conséquent, le chef de l'Etat devrait être en principe irresponsable seulement des actes soumis au contreseing et répondre des actes dispensés de cette procédure. Mais comme en France, l'irresponsabilité du Président de la République en Afrique noire francophone est totale et concerne aussi bien les actes soumis au contreseing que ceux qui en sont dispensés⁵¹⁰, même si au Bénin certaines initiatives du constituant de 1990 tendent à relativiser cette irresponsabilité.

B. LES INITIATIVES DU CONSTITUANT BENINOIS TENDANT A RELATIVISER L'IRRESPONSABILITÉ POLITIQUE DU CHEF DE L'ETAT

En analysant la constitution béninoise de 1990, on sent la volonté du constituant de soumettre l'action du Président de la République au contrôle de l'Assemblée nationale, contrôle assorti même de sanctions dans certaines conditions.

⁵⁰⁷ Nous restons certainement convaincu que l'obligation de répondre de ses actes par une autorité politique doit être normalement mise en œuvre devant ceux qui sont à l'origine du pouvoir exercé par elle.

⁵⁰⁸ Voir dans ce sens Patrick AUVRET, « La responsabilité du chef de l'Etat sous la 5^e République », *RDP* 1988, p. 77 ; Jean-Paul PAYRE, « Pouvoirs discrétionnaires et compétences liées du Président de la République », *RDP* 1981, p. 1613.

⁵⁰⁹ Voir articles 54 al. 4 de la constitution béninoise, 80 de la constitution togolaise, 62 de la constitution nigérienne, 51 de la constitution malienne...

⁵¹⁰ Voir Première partie, chapitre 1, section 2.

1. Les moyens de contrôle

D'une part, le constituant reconnaît à l'Assemblée nationale la faculté d'interpeller directement le Président de la République devant elle. A cet effet, la constitution béninoise dispose que « *le Président de la République (...) peut, dans l'exercice de ses fonctions gouvernementales, être interpellé par l'Assemblée nationale* »⁵¹¹. Ainsi, au Bénin, l'Assemblée nationale peut convoquer le Président de la République à venir expliquer ou justifier devant elle la politique gouvernementale dont il est le chef. D'autre part, les parlementaires béninois peuvent poser des questions orales ou écrites au Président de la République. En effet, l'article 106 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale béninoise dispose que « *les questions orales sont posées par un député au Gouvernement, soit sur sa politique générale, soit sur les dossiers ou affaires relevant d'un département ministériel donné* », alors que l'article 111 du même texte dispose que « *tout député qui désire poser une question écrite à un ministre, en remet le texte au Président de l'Assemblée nationale qui le transmet au Président de la République dans les huit jours* ». Certes, ces deux textes ne disposent pas expressément que les questions orales ou écrites sont adressées personnellement au Président de la République. Mais, tant que ces questions sont adressées au Gouvernement, elles sont donc adressées à titre principal au Président de la République dans la mesure où la constitution béninoise fait de lui le chef du Gouvernement⁵¹².

En prévoyant ces moyens de contrôle de l'Assemblée nationale sur l'action du Président de la République, le constituant béninois des années 1990 voulait bien démystifier la fonction présidentielle en soumettant celle-ci au contrôle de la représentation nationale. C'est pourquoi, il a assorti ce contrôle de sanctions.

2. Les sanctions du contrôle

Lorsque le Président de la République collabore à l'action de contrôle de l'Assemblée nationale, l'interpellation et les questions orales et écrites ne peuvent pas

⁵¹¹ Article 71 al. 1 de la constitution béninoise.

⁵¹² L'alinéa 1 de l'article 54 de la constitution béninoise dispose que « le Président de la République est le détenteur du pouvoir exécutif. Il est le chef du Gouvernement, et à ce titre, il détermine et conduit la politique de la nation. Il exerce le pouvoir réglementaire ».

déboucher sur sa révocation. En effet, lorsque le Président de la République répond à l'interpellation soit personnellement, soit par l'intermédiaire d'un ministre, l'Assemblée nationale ne peut que prendre une résolution pour lui faire des recommandations et ces dernières ne débouchent pas sur son renversement⁵¹³.

En revanche, lorsque le Président de la République refuse de collaborer en ne répondant pas à l'interpellation ou aux questions écrites ou orales dans un délai de trente jours, il commet le délit d'outrage à l'Assemblée nationale qui peut déboucher sur son renversement. En effet, aux termes de l'article 76 de la constitution béninoise de 1990, *« il y a outrage à l'Assemblée nationale lorsque, sur des questions posées par l'Assemblée nationale sur l'actualité gouvernementale, le Président de la République ne fournit aucune réponse dans un délai de trente jours »*. Passé ce délai, la Cour constitutionnelle, saisie par le Président de l'Assemblée nationale, statue dans les trois jours. Le Président de la République est alors tenu de fournir des réponses à l'Assemblée nationale avant la fin de la session en cours, sous peine d'être déféré devant la Haute cour de justice pour outrage à l'Assemblée nationale⁵¹⁴. Une fois déféré devant la Haute cour de justice, le Président de la République sera poursuivi et puni selon les dispositions des articles 136 à 138 de la constitution de 1990, c'est-à-dire selon la procédure pénale⁵¹⁵, et en cas de condamnation, il sera déchu de ses fonctions⁵¹⁶.

On constate que c'est la responsabilité politique qui se transforme en responsabilité pénale du Président de la République. Ce délit d'outrage à l'Assemblée nationale a le mérite de contraindre le chef de l'Etat béninois à répondre aux questions qui lui sont posées par les parlementaires et à respecter la représentation nationale. Mais depuis 1990, aucun chef d'Etat béninois n'a fait l'objet de cette procédure de délit d'outrage à l'Assemblée nationale. Cela témoigne, contrairement à ce qu'on a pu constater à Madagascar, de l'esprit de collaboration qui semble exister entre les deux grandes institutions⁵¹⁷.

⁵¹³ En ce qui concerne les modalités de répondre à l'interpellation par le Président de la République au Bénin et les suites données à l'interpellation et aux questions orales ou écrites, voir supra.

⁵¹⁴ Article 77 de la constitution béninoise de 1990.

⁵¹⁵ Article 78 de la constitution béninoise de 1990.

⁵¹⁶ Article 138 de la constitution béninoise de 1990.

⁵¹⁷ Cet esprit de collaboration avait manqué à ces deux institutions à Madagascar. En effet, dans ce pays, la constitution promulguée le 18 septembre 1992 était nettement d'inspiration parlementaire.

En définitive, il faut noter qu'en Afrique noire francophone, le Président de la République est politiquement irresponsable. Cependant, sa responsabilité pénale est admise.

§2. L'ADMISSION DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Les constitutions d'Afrique noire francophone ont toutes prévu la responsabilité pénale du Président de la République⁵¹⁸. Mais le régime de la responsabilité pénale du chef de l'Etat bénéficie d'un statut particulier, car « *nulle part, ou presque, [celui-ci] n'est un justiciable comme les autres* »⁵¹⁹, en dérogation du principe d'égalité de tous devant la justice. La particularité du régime de responsabilité du Président de la République tient, d'une part, aux infractions susceptibles d'engager sa responsabilité (A) et, d'autre part, à la procédure de mise en jeu de cette responsabilité (B).

La présidentielle de 1992 avait vu la victoire d'Albert Zafy sur son prédécesseur, Didier Ratsiraka. Mais assez rapidement après son installation, le Président Albert Zafy dut faire face à de fréquentes contestations provenant de coalitions parlementaires aussi hétéroclites qu'instables. Dans l'espoir de renforcer son autorité au sein de l'exécutif, il obtint, le 17 septembre 1995, par référendum, une légère extension de ses pouvoirs. Cependant, cette révision constitutionnelle, acquise sans recourir à la voie parlementaire ne fit qu'aggraver les tensions. Le 15 mai 1996, le Premier ministre nommé selon la nouvelle procédure était renversé par une majorité massive de 109 voix contre 15 et une abstention. De la fronde antiprésidentielle on passa presque immédiatement à l'affrontement direct. Le 26 juillet, par une résolution votée par 99 voix sur 138, l'Assemblée nationale demandait à la haute Cour constitutionnelle de déclarer l'empêchement définitif du Président au motif qu'il aurait violé la constitution. Ainsi saisie par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers des députés qui la composent, la haute Cour constitutionnelle ne pouvait que déclarer l'empêchement si elle constatait qu'il y avait eu effectivement violation de la constitution. C'est qu'elle fit, ne retenant cependant que deux cas de violation sur les cinq que l'Assemblée avait cru identifier (le non respect des délais constitutionnels pour la promulgation d'une loi et le rattachement à la présidence de l'inspection générale de l'administration qui constitutionnellement devait dépendre de la primature ; voir Gérard Conac, « Succès et crises du constitutionnalisme africain » ; op. cit, p. 13 ; Albert BOURGI, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *RFDC*, 2002, n°52, p. 745 ; voir également *Afrique contemporaine*, n°181, 1^{er} trimestre 1987, faits et documents, p. 58.

⁵¹⁸ Articles 135 à 138 de la constitution béninoise de 1990, 126 à 129 de la constitution togolaise de 1992, 117 à 120 de la constitution nigérienne de 1999, 137 à 140 de la constitution burkinabè de 1991...cette dernière en a consacré un titre entier, en l'occurrence le titre IX, les constitutions béninoise, nigérienne togolaise... en ont consacré des sous-titres, respectivement sous-titre II du titre VI, Section III du titre VI et sous-titre III du titre VIII.

⁵¹⁹ Frédéric Joël AÏVO, « La responsabilité des gouvernants dans les régimes politiques africains d'influence française », *Revue Afrilex*, janvier 2010.

A. LES INFRACTIONS SUSCEPTIBLES D'ENGAGER LA RESPONSABILITE PENALE DU CHEF DE L'ETAT

Seules les infractions commises par le Président de la République dans l'exercice de ses fonctions sont de nature à engager sa responsabilité pénale. Elles peuvent être soit des infractions figurant dans les lois pénales ordinaires, soit spécifiques aux fonctions présidentielles et par conséquent ne sauraient être « *commises par d'autres personnes ou d'autres Autorités* »⁵²⁰. Alors que le constituant béninois a multiplié ces infractions, les constituants nigérien et togolais ont retenu la haute trahison comme la seule infraction pouvant entraîner la responsabilité pénale du chef de l'Etat.

1. La multiplication des infractions au Bénin

La constitution béninoise prévoit trois catégories d'infractions qui puissent entraîner la responsabilité pénale du chef de l'Etat. En effet, l'article 73 de la constitution béninoise dispose que « *la responsabilité personnelle du Président de la République est engagée en cas de haute trahison, d'outrage à l'Assemblée ou d'atteinte à l'honneur et à la probité* »⁵²¹. A ces trois infractions, il faut ajouter les infractions de toute nature commises par le Président de la République « *dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice* »⁵²² de ses fonctions. A l'instar de son homologue nigérien, et contrairement à la plupart des constituants d'Afrique noire francophone, le constituant béninois a pris soin de définir la haute trahison. Selon lui, aux termes de l'article 74 de la constitution, « *il y a haute trahison lorsque le Président de la République a violé son serment, est reconnu auteur, co-auteur ou complice de violations graves et caractérisées des droits de l'homme, de cession d'une partie du territoire national ou d'acte attentatoire au maintien d'un environnement sain, satisfaisant, durable et*

⁵²⁰ Francis **DELPEREE**, « La responsabilité du chef de l'Etat. Brèves observations comparatives », *RFDC*, 49, 2002, p. 39.

⁵²¹ Nous n'allons plus revenir sur la définition d'outrage à l'Assemblée nationale dans cette partie ; pour cette définition, voir *supra*.

⁵²² Voir article 136 de la constitution béninoise de 1992.

favorable au développement »⁵²³. Nous constatons que la haute trahison se définit selon l'esprit et dans le cadre du serment que prête le chef de l'Etat avant son entrée en fonction⁵²⁴. En bref, la notion de haute trahison renvoie à « *tout manquement grave aux devoirs de la charge* »⁵²⁵ présidentielle. Si la définition de la notion de haute trahison a le mérite d'être conforme au principe « *nullum crimen sine lege* », elle présente l'inconvénient de ne pas pouvoir prévoir suffisamment à l'avance les infractions qui puissent être constitutives de haute trahison. C'est pourquoi Patrick AUVRET estime que l'imprécision de la notion de haute trahison tient « *à l'impossibilité de prévoir à l'avance l'acte suffisamment grave que pourrait commettre le Président de la République [et constitue] une garantie contre l'impunité qui résulterait d'une trahison délibérée des devoirs de sa charge sans pour autant avoir été prévue expressément par un texte* »⁵²⁶. Quant à l'atteinte à l'honneur et à la probité, le Président de la République se rend coupable d'un tel délit « *lorsque [son] comportement personnel est contraire aux bonnes mœurs ou qu'il est reconnu auteur, co-auteur ou complice de malversations, de corruption, d'enrichissement illicite* »⁵²⁷.

Au Togo et au Niger, les infractions constitutives d'outrage à l'Assemblée nationale et d'atteinte à l'honneur et à la probité sont inconnues, seule la haute trahison est retenue.

⁵²³ Les deux autres infractions sont définies par les articles 75 et 76 de la constitution béninoise. Selon le premier article, «il y a atteinte à l'honneur et à la probité notamment lorsque le comportement personnel du Président de la République est contraire aux bonnes mœurs ou qu'il est reconnu co-auteur ou complice de malversations, de corruption, d'enrichissement illicite», alors que selon le deuxième, «il y a outrage à l'Assemblée nationale lorsque, sur des questions posées par l'Assemblée nationale sur l'activité gouvernementale, le Président de la République ne fournit aucune réponse dans un délai de trente jours».

⁵²⁴ Aux termes de l'article 53 de la constitution béninoise, le Président de la République, avant son entrée en fonction, jure de «respecter et de défendre la constitution... ; de remplir loyalement les hautes fonctions... ; de préserver l'intégrité du territoire national ;...». Les articles 64 de la constitution togolaise et 39 de la constitution nigérienne sont rédigés dans les mêmes termes.

⁵²⁵ Bernard CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 458.

⁵²⁶ Patrick AUVRET, « La responsabilité du chef de l'Etat sous la Ve République », op. cit., p. 86.

⁵²⁷ Article 75 de la constitution béninoise de 1992. Quant à la définition d'outrage à l'Assemblée nationale, voir supra.

2. La haute trahison, la seule infraction retenue au Niger et au Togo

Les autres constitutions de la sous-région se sont montrées plus « *avares* » dans la définition des infractions dont le Président de la République est justiciable.

Le constituant togolais, qui fait un amalgame entre responsabilité politique et responsabilité pénale du Président de la République, dispose, aux termes de l'article 127, alinéa 2, que « *la responsabilité politique du Président de la République n'est engagée qu'en cas de haute trahison* »⁵²⁸. Dans le même sens, l'article 118 de la constitution nigérienne dispose que « *le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison* »⁵²⁹. Ces dispositions sont inspirées de l'ancien article 68 de la constitution française de 1958 qui, dans sa version originale, disposait que « *le Président de la République n'est responsable des actes commis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison (...)* ». Le nouvel article, issu de la loi constitutionnelle du 23 février 2007⁵³⁰, dispose désormais que « *le Président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* ». On constate qu'au fond cette nouvelle disposition ne change pas grande chose, car elle n'a fait qu'écarter le terme de haute trahison en reprenant la définition qui est généralement donnée à cette notion⁵³¹.

Il est important de relever que le statut juridictionnel du Président de la République béninoise est moins protecteur que celui de ses homologues de la sous-région. Cela tient d'une part à la multiplication des crimes dont le chef de l'Etat béninois est justiciable, et d'autre part à la soumission du chef de l'Etat aux juridictions de droit

⁵²⁸ Cet amalgame a été introduit par le constituant dérivé lors de la révision de la constitution en 2002. En effet, l'article 27 al. 1 de la constitution togolaise, version originale disposait que « la Haute cour de justice est la seule juridiction compétente pour connaître des infractions commises par le Président de la République y compris les crimes de haute trahison ».

⁵²⁹ Aux termes de ce même article, « *il y a haute trahison lorsque le Président de la République a violé son serment, est reconnu auteur, co-auteur ou complice de violations graves et caractérisées des droits de l'homme, de cession frauduleuse d'une partie du territoire national, d'introduction de déchets toxiques sur le territoire national* ».

⁵³⁰ Voir Patrick AUVRET, « La réforme de la responsabilité du Président de la République », *RDJ*, 2007, pp. 409-419.

⁵³¹ La haute trahison se définissait « *comme un manquement grave ou manifeste du Président aux devoirs de sa charge, énoncé à l'article 5 de la constitution, soit une violation grossière de la constitution* » ; voir Jean GICQUEL, Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 567, note 61.

commun. En effet, l'article 136 al.2 de la constitution béninoise dispose que « *les juridictions de droit commun restent compétentes pour les infractions perpétrées en dehors de l'exercice* » de ses fonctions et dont il est pénalement responsable. Mais on se demande si le Président de la République peut être traduit devant les juridictions de droit commun durant son mandat pour les actes commis en dehors de l'exercice de ses fonctions. Il est certain que le droit positif comparé va influencer la jurisprudence béninoise qui n'hésitera pas à suspendre les poursuites du chef de l'Etat devant les juridictions de droit commun durant son mandat, conformément à la position de la Cour de cassation française⁵³². D'ailleurs en 2007, le pouvoir constituant français a confirmé cette position en consacrant l'inviolabilité⁵³³ du chef de l'Etat pendant son mandat⁵³⁴.

Mais le constituant béninois s'est montré aussi protecteur du statut juridictionnel du chef de l'Etat que ses homologues de la sous-région quant à la procédure de mise en jeu de sa responsabilité pénale.

B. LA MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DU CHEF DE L'ETAT

En général, la procédure de mise en jeu de la responsabilité pénale du chef de l'Etat est lourde dans tous les pays de l'Afrique noire francophone. Elle demeure, pour paraphraser Bryce, « *la pièce d'artillerie la plus lourde de l'arsenal [de l'Assemblée], si*

⁵³² Dans son arrêt du 10 octobre 2001, la Cour de cassation française a jugé que le Président de la République est responsable des actes commis par lui en dehors de l'exercice de ses fonctions devant les juridictions de droit commun. Mais, durant son mandat, les autorités judiciaires ne pouvaient faire obstacle à l'accomplissement par le Président de la République de ses missions. Durant l'exercice de ses fonctions, la poursuite et la prescription de l'action publique sont alors suspendues. A la fin de son mandat, le Président de la République pourrait être rattrapé par les actes qu'il aurait commis durant son mandat et en dehors de l'exercice de ses fonctions. Voir Louis FAVOREU, « De la responsabilité pénale à la responsabilité politique du Président de la République », *RFDC*, 2002, pp.7 et suivant.

⁵³³ L'inviolabilité est une protection d'ordre procédural ayant pour objet soit de suspendre les poursuites en matière criminelle ou correctionnelle contre l'élu en cause à la fin de l'exercice de la fonction protégée, soit de soumettre lesdites poursuites à des règles de procédure dérogatoires de celles du droit commun ; cf. Michel de VILLIERS et Armel Le DIVELEEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, op. cit. p. 176.

⁵³⁴ L'article 67 alinéa 2 et 3 issue de la loi constitutionnelle du 23 février 2007 dispose que le Président de la République « *ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite. Tout délai de prescription ou de forclusion est suspendu. Les instances et procédures auxquelles il est ainsi fait obstacle peuvent être reprises ou engagées contre lui à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions* ».

lourde qu'elle est inadéquate pour un usage ordinaire »⁵³⁵. Le Président de la République jouit aussi bien du privilège de procédure que du privilège de juridiction.

1. Le bénéfice du privilège de procédure

Au Togo, la procédure de mise en jeu de la responsabilité pénale du Président de la République comprend trois phases : l'initiative, la décision de poursuite et celle de mise en accusation. En effet, le règlement intérieur de l'Assemblée nationale togolaise dispose qu' « aucune proposition de résolution portant mise en accusation du Président de la République devant la Haute cour de justice n'est recevable si elle n'est signée par un tiers (1/3) au moins des députés composant l'Assemblée nationale »⁵³⁶. Ensuite, la décision de poursuivre ainsi que la mise en accusation du Président de la République est votée à la majorité des quatre cinquième (4/5) des membres de l'Assemblée nationale⁵³⁷.

Au Bénin, le constituant a dédoublé la procédure de mise en jeu de la responsabilité pénale du Président de la République : la décision de poursuite et celle de mise en accusation du chef de l'Etat. En effet, les deux décisions doivent être votées à la majorité des deux tiers (2/3) des députés composant l'Assemblée nationale⁵³⁸. Quant au constituant nigérien de 1999, il ne prévoit que la mise en accusation, qui doit être votée au scrutin public à la majorité des deux tiers (2/3) des députés composant l'Assemblée nationale⁵³⁹. En France, jusqu'en 2007, le Président de la République ne pouvait « être mis en accusation que par les deux assemblées statuant par un vote identique au scrutin public et à la majorité absolue des membres qui les composent »⁵⁴⁰. Mais le nouvel article 68, issu de la loi constitutionnelle du 23 février 2007 a alourdi la procédure en prévoyant une majorité des deux tiers des membres composant chaque Assemblée.

Ces majorités qualifiées, exigées pour la mise en jeu de la responsabilité pénale du chef de l'Etat, attestent de la lourdeur de la procédure. Elles permettent à quelques parlementaires de constituer une minorité de blocage, car la majorité parlementaire

⁵³⁵ Cité par Stéphane **BOLLE**, *Le régime constitutionnel du Bénin*, op. cit, p.288.

⁵³⁶ Voir article 135 du règlement intérieur de 2007 de l'Assemblée nationale togolaise.

⁵³⁷ Voir article 129 de la constitution togolaise de 1992.

⁵³⁸ Voir articles 137 al. 2 de la constitution béninoise et 15.1 de la loi organique de 1999.

⁵³⁹ Article 119 de la constitution nigérienne.

⁵⁴⁰ Version originale de l'article 68 de la constitution française de 1958.

devrait compter sur elle pour pouvoir déclencher des poursuites contre le chef de l'Etat. Mais en cas d'outrage à l'Assemblée nationale, l'article 77 de la constitution béninoise habilite le Président de l'Assemblée nationale à saisir directement la Cour constitutionnelle qui statue dans les trois jours. Le Président de la République est tenu de fournir des réponses à l'Assemblée nationale avant la fin de la session en cours. Dans le cas contraire, il est déféré devant la haute Cour de justice qui est la seule juridiction compétente pour connaître des infractions commises par le chef de l'Etat.

2. Le bénéfice du privilège de juridiction

Dans tous les pays d'Afrique noire francophone, le chef de l'Etat bénéficie du privilège de juridiction, car il est jugé par une juridiction spéciale : la Haute cour de justice. Les constituants de ces pays s'étaient inspirés de l'ancien article 68 de la constitution française de 1958 selon lequel, le Président de la République « *est jugé par la Haute cour de justice* » composée de douze députés et douze sénateurs élus à la proportionnelle par leur Assemblée respective. Depuis le 23 février 2007, le Président français est désormais jugé par le Parlement constitué en Haute Cour⁵⁴¹.

Contrairement au Bénin et au Niger, la Haute cour de justice n'est pas encore installée au Togo et la loi organique, à laquelle renvoie l'article 126 de la constitution de 1992 et qui devrait fixer les règles de son fonctionnement ainsi que la procédure suivie devant elle, n'est pas encore votée par l'Assemblée nationale. Ainsi, le Président de la République et les membres de Gouvernement, justiciables devant cette Cour, bénéficient d'une impunité totale au Togo. Au Bénin, ce sont les articles 135 à 138 de la constitution de 1990, complétés par la loi organique du 10 août 1999 qui fixent les règles de fonctionnement de la Haute cour de justice et la procédure à suivre devant elle. Au Niger, ce sont les articles 117 à 120 de la constitution de 1999 et la loi organique du 5 juin 1997.

Quant à sa composition, au Togo, aux termes de l'article 126 de la constitution de 1992, la Haute cour de justice est composée du Président et des Présidents de chambres de la Cour suprême et de quatre députés élus par l'Assemblée nationale. Ainsi au Togo,

⁵⁴¹ Nouvelle disposition de l'article 68 de la constitution française de 1958.

sur sept membres de la haute cour de justice, trois sont des magistrats de carrière et quatre des politiques. En revanche, au Bénin, sur les 13 membres, 7 sont des magistrats et les 6 autres les députés⁵⁴². En effet, aux termes de l'article 135 de la constitution béninoise, « *la Haute cour de justice est composée des membres de la Cour constitutionnelle, à l'exception de son Président, de six députés élus par l'Assemblée nationale et du Président de la Cour suprême* »⁵⁴³. Au Niger, la Haute cour de justice est composée uniquement de parlementaires, ce qui prouve sa politisation à outrance. En effet, aux termes de l'article 117 de la constitution nigérienne de 1999, « *la Haute cour de justice est composée de députés que l'Assemblée nationale élit en son sein après chaque renouvellement général* ». L'article 2 de la loi organique portant organisation, fonctionnement, et procédure à suivre devant la Haute cour de justice précise que « *la Haute cour de justice se compose de 7 juges titulaires ; elle comprend en outre 3 juges suppléants* ».

Concernant les modalités de désignation des membres de cet organe, au Bénin, le constituant, ni le législateur n'ont prévu le mode de scrutin devant servir à l'élection des six députés⁵⁴⁴. L'élection de ces derniers au scrutin majoritaire permettra à la majorité parlementaire de rafler mécaniquement les six sièges. Au contraire, l'application de la représentation proportionnelle, comme au Niger⁵⁴⁵, favorisera la désignation des députés de la minorité parlementaire. Jusqu'en 2009, la Cour constitutionnelle béninoise reconnaissait à l'Assemblée nationale un large pouvoir discrétionnaire pour décider du

⁵⁴² C'est ce qui fait dire à Stéphane BOLLE que la Haute cour de justice béninoise se caractérise par son intégration « dans le pouvoir judiciaire », voir Stéphane **BOLLE**, *Le régime constitutionnel du Bénin*, op. cit. p. 291.

⁵⁴³ Aux termes de l'article 115 al.3 de la constitution béninoise, « la Cour constitutionnelle comprend : trois magistrats ayant une expérience de quinze années au moins nommés l'un par le bureau de l'Assemblée nationale et l'autre par le Président de la République ; deux juristes de haut niveau, professeurs ou praticiens du droit, ayant une expérience de quinze années au moins nommé l'un par le bureau de l'Assemblée nationale et l'autre par le Président de la République ; deux personnalités de grande réputation professionnelle nommés l'une par le bureau de l'Assemblée nationale et l'autre par le Président de la République ».

⁵⁴⁴ Au Niger, aux termes de l'article 3 al.3 de la loi organique du 5 juin 1997, fixant l'organisation, le fonctionnement et la procédure suivie devant la Haute cour de justice, « *l'élection a lieu au scrutin proportionnel de liste avec répartition des voix au plus fort reste* ».

⁵⁴⁵ Aux termes de l'article 3 de la loi organique du 5 juin 1997, fixant l'organisation, le fonctionnement et la procédure suivie devant la Haute cour de justice au Niger, l'élection des membres de celle-ci « a lieu au scrutin proportionnel de liste avec répartition des voix au plus fort reste. Les listes des candidats sont présentées et déposées auprès du Président de l'Assemblée nationale au moins 24 heures avant l'ouverture du scrutin. Elles sont bloquées ».

mode de scrutin pour l'élection des six (6) députés devant siéger à la Haute cour de justice. La Cour constitutionnelle avait jugé que l'Assemblée nationale pouvait à son gré, les élire autant au scrutin majoritaire⁵⁴⁶ qu'à la représentation proportionnelle⁵⁴⁷ des groupes parlementaires, « *pourvu que le scrutin soit secret et que les élus aient bien la qualité de députés* »⁵⁴⁸. Mais, dans sa décision DCC 09-02 du 8 janvier 2009, la Cour constitutionnelle a sans doute opéré un revirement. En effet, appelée à se prononcer sur la constitutionnalité de l'élection au scrutin majoritaire, par l'Assemblée nationale, le 19 décembre 2008, des 6 députés devant siéger à la Haute cour de justice, lesquels provenaient tous des rangs de la majoritaire parlementaire opposée au Président de la République Yayi Boni, la Cour a décidé que cette désignation contrevenait à un principe constitutionnel non écrit. Selon elle, « *le choix des députés appelés à représenter l'Assemblée nationale en tant que corps, à animer ses organes de gestion ou à siéger au sein d'autres institutions de l'Etat, doit se faire selon le principe à valeur constitutionnelle de la représentation proportionnelle majorité/minorité* ». Plus précisément, la Cour constitutionnelle exige que les six députés membres de la Haute cour de justice soient désignés à la représentation proportionnelle des groupes parlementaires.

Comme on peut le constater, cette nouvelle solution a le mérite d'être « *plus équilibrée que l'ancienne* », de satisfaire « *l'exigence d'équité, au bénéfice de toutes les sensibilités politiques* », car il est raisonnable que « *certaines élections parlementaires échappent à la mécanique brutale de la loi de la majorité* »⁵⁴⁹. Le Professeur Adama KPODAR célèbre cette décision en estimant qu'elle « *doit être hissée au tabernacle des*

⁵⁴⁶ Dans sa décision DCC 01-013 du 29 janvier 2001, la Cour constitutionnelle avait jugé que « seule la qualité de députés est requise pour être membre de la Haute cour de justice au titre de l'Assemblée nationale ». Elle avait par cette décision rejeté la requête de SANNY Babatoundé tendant à l'annulation de la désignation, au scrutin majoritaire, des six députés appelés à siéger à la Haute cour de justice, car ce mode de désignation avait permis la désignation des députés « du même bord politique ».

⁵⁴⁷ Le 26 novembre 2003, dans sa décision DCC 03-168, la Cour constitutionnelle béninoise avait décidé que « la procédure suivie par l'Assemblée nationale en sa séance du 25 août 2003 pour la désignation des six députés membres de la Haute cour de justice n'est pas contraire à la constitution ». En effet les députés membres de la Haute cour de justice ont été élus au scrutin secret par l'Assemblée nationale sur la base du principe de répartition proportionnelle proposée par la commission des Lois et adoptée à l'unanimité au cours de la même séance.

⁵⁴⁸ Voir Stéphane BOLLE, « Décision DCC 09-002 : le bon grain et l'ivraie », <http://www.la-constitution-en-afrique.org/>, consulté en février 2009.

⁵⁴⁹ Stéphane BOLLE, « Décision DCC 09-002 : le bon grain et l'ivraie », op. cit.

vecteurs de la démocratie, [car], alors que dans certaines grandes démocraties, comme la France, l'opposition est muselée au point où elle proteste en entonnant la Marseillaise dans l'Hémicycle, le juge constitutionnel béninois est entré dans l'année 2009 en consacrant comme principe à valeur constitutionnelle la démocratie pluraliste et les droits de la minorité »⁵⁵⁰.

Il convient de noter qu'en cas de condamnation, le Président de la République sera naturellement déchu de ses fonctions⁵⁵¹. Contrairement à ses homologues togolais et nigérien, le constituant béninois prévoit la suspension des fonctions du Président de la République, une fois qu'il est mis en accusation devant la Haute cour de justice⁵⁵². Cependant, force est de constater que la lourde « *artillerie* » de la responsabilité pénale du chef de l'Etat a du mal à démarrer. Depuis les années 1990, seul le Président malgache, Albert Zafy fut destitué en 1996 pour diverses violations de la constitution⁵⁵³. Cette situation permet au Président de la République d'exercer pleinement ses fonctions que la constitution lui reconnaît. En général, en Afrique noire francophone, le chef de l'Etat détient de la constitution des attributions de type présidentiel.

⁵⁵⁰ Adama **KPODAR**, « Décision DCC 09-002 : une bonne année pour la démocratie pluraliste », <http://www.la-constitution-en-afrique.org/>, consulté en février 2009.

⁵⁵¹ Voir articles 129 de la constitution togolaise de 1990, 138 de la constitution béninoise, 118 de la constitution nigérienne.

⁵⁵² Article 138 de la constitution béninoise de 1990.

⁵⁵³ Voir première partie, titre 2, premier chapitre 1, section 1.

CHAPITRE 2. DES MOYENS DE GOUVERNEMENT DE TYPE PRESIDENTIEL

En Afrique noire francophone, la place du Président de la République au sein du pouvoir exécutif le rapproche sans doute de son homologue américain. Constitutionnellement chef de l'Etat, et chef du Gouvernement de droit ou de fait, le Président de la République en Afrique noire francophone dispose d'une marge de manœuvre assez importante dans la nomination et la révocation de ses collaborateurs. Il nomme les membres du Gouvernement ainsi que les directeurs des administrations centrales et met fin à leurs fonctions. Cette liberté de nomination et de révocation des membres du Gouvernement correspond à la logique du régime présidentiel dans lequel, selon la grande majorité des auteurs constitutionnalistes, « *le Président nomme et révoque librement ses ministres, qui ne sont responsables que devant lui* »⁵⁵⁴. Ces derniers restent subordonnés au chef de l'Etat qui exerce sa prééminence sur eux et dirige effectivement la politique de la nation.

Ainsi, la prééminence du Président de la République se traduit par sa qualité de chef de l'Etat et de chef de Gouvernement de droit ou de fait (section 1) qui lui permet d'assurer la direction de la politique et de l'administration nationales (section 2).

SECTION 1. LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE : EN PRATIQUE CHEF DE L'ETAT ET CHEF DU GOUVERNEMENT

Toutes les constitutions des pays d'Afrique noire francophone attribuent la qualité de chef de l'Etat au Président de la République⁵⁵⁵ et celle de chef du Gouvernement au Premier ministre, à l'exception de la constitution béninoise⁵⁵⁶. Mais dans la pratique, le Président de la République cumule à la fois la qualité de chef de l'Etat et de chef de

⁵⁵⁴ Richard **MOULIN**, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, op. cit., p.87.

⁵⁵⁵ En sa qualité de chef de l'Etat, le Président de la République est, aux termes de l'article 58 de la constitution togolaise de 1992, « *garant de l'indépendance et de l'unité nationales, de l'intégrité territoriale, du respect de la constitution et des traités et accords internationaux. Il est garant de la continuité de l'Etat et des institutions de la République* ». Les articles 35 de la constitution nigérienne de 1999, 41 de la constitution béninoise de 1990, 29 de la constitution malienne de 1992, 36 de la constitution burkinabè...sont rédigés dans le même sens.

⁵⁵⁶ Togo (article 78, constitution de 1992) ; Niger (article 59, constitution de 1999) ; Mali (article 55, constitution de 1992) ; Burkina Faso (article 63, constitution de 1991)...Mais au Bénin, le Président de la République est à la fois chef de l'Etat et chef du Gouvernement, car le constituant béninois ne prévoit pas le poste de Premier ministre.

Gouvernement. Ce cumul lui permettra de nommer les membres du Gouvernement (Paragraphe 1) et d'exercer son autorité sur eux (paragraphe 2).

§1. LA NOMINATION DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT PAR LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

Comme cela se pratique en France en cas de concordance de majorités, en Afrique noire francophone, le Président de la République est le premier responsable de la formation du Gouvernement. En sa qualité de chef de Gouvernement de droit ou de fait, le Président de la République nomme le Premier ministre (A) et les autres membres du Gouvernement (B).

A. LA NOMINATION DU PREMIER MINISTRE

De droit ou de fait, le Président de la République dispose en Afrique noire francophone d'une marge de manœuvre assez importante dans la nomination du Premier ministre. Mais en pratique, il doit tenir compte des circonstances sociopolitiques dans la désignation de ce dernier⁵⁵⁷. La marge de manœuvre du Président de la République se trouvera réduite en cas d'une coalition ou d'autres facteurs politiques.

1. Une marge de manœuvre assez réduite en cas de coalition⁵⁵⁸

Nous avons déjà souligné, dans nos développements précédents, qu'en Afrique noire francophone, le Premier ministre dispose d'un statut précaire, car il est nommé et révoqué discrétionnairement par le Président de la République⁵⁵⁹. Seul le Niger fait

⁵⁵⁷ Cf. Ismaïla Madior **FALL**, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, l'Harmattan, 2008, pp. 125-132.

⁵⁵⁸ On parle de coalition lorsque deux ou plusieurs formations politiques s'allient en vue de présenter une candidature unique ou des candidats communs à une compétition électorale ou en vue de la formation d'un Gouvernement. Dans ce cas, les partis signent entre eux un accord de partage de postes.

⁵⁵⁹ Article 66 al.1 de la constitution togolaise de 1992, issu de la révision de 2002 : « *Le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions* » ; article 46 de la constitution burkinabè : « *Le Président du Faso nomme le Premier ministre et met fin à ses fonctions, soit sur la présentation par celui-ci de sa démission, soit de son propre chef dans l'intérêt supérieur de la nation* »... Voir Alioune **SALL**, « Processus démocratique et bicéphalisme du pouvoir exécutif en Afrique noire francophone : un essai de bilan », op. cit., p. 446 et suivant.

figure d'exception⁵⁶⁰. Mais en cas de convergence de majorités, comme ce fut le cas depuis 1999, le Président de la République nigérienne dispose politiquement d'un pouvoir discrétionnaire de nomination du Premier ministre. Toutefois, ce pouvoir discrétionnaire risque d'être remis en cause en cas de coalition.

En effet, la nomination du Premier ministre peut résulter d'une alliance électorale. Ce fut le cas de la nomination d'Adrien Houngbédji au poste de Premier ministre en 1996 au Bénin, alors même que la constitution béninoise de 1992 ne prévoit pas ce poste. Le Président Kérékou se trouvait politiquement obligé de le nommer à ce poste conformément à l'accord de désistement conclu entre les deux tours de l'élection présidentielle des 3 et 24 mars 1996. On se rappelle qu'Adrien Houngbédji, arrivé troisième au premier tour de cette élection présidentielle, avait appelé ses électeurs à voter pour Mathieu Kérékou aux dépens de Nicéphore Soglo, qui lui proposaient tous le poste de Premier ministre en échange de son soutien électoral⁵⁶¹.

De même, au Niger, la nomination de Mahamadou Issoufou au poste de Premier ministre le 17 avril 1993 par le Président Mahamane Ousmane s'inscrivait dans les termes de la coalition dénommée « *Alliance des forces de changement* » (AFC). C'était grâce à cette coalition, qui regroupait la Convention démocratique et sociale (CDS) de Mahamane Ousmane, le Parti nigérien pour la démocratie sociale (PNDS) de Mahamadou Issoufou et l'Alliance nigérienne pour la démocratie et le progrès (ANDP) de Moumouni Djermakoye, que Mahamane Ousmane avait été élu Président de la République face à Tandja Mamadou, au deuxième tour de l'élection présidentielle des 27 février et 27 mars 1993. « *Fait singulier, avant même le déroulement du second tour des présidentielles, le nom du Premier ministre était connu en raison d'accords conclus au sein de l'AFC* »⁵⁶². Aux termes de cette alliance, Mahamadou Issoufou était nommé Premier ministre, tandis que Moumouni Djermakoye était désigné Président de

⁵⁶⁰ Aux termes de l'article 45 al.1 et 2 de la constitution nigérienne de 1999, « *le Président de la République nomme le Premier ministre sur une liste de trois personnalités proposées par la majorité. La majorité est constituée d'un parti ou d'une coalition des partis détenant la majorité à l'Assemblée nationale* ».

⁵⁶¹ Voir supra, première partie, titre 1, premier chapitre ; Cédric MAYRARGUE, « Le Bénin depuis le retour au pouvoir de M. Kérékou : démocratie apaisée ou paralysie politique », *L'Afrique politique*, 1999, pp. 108-110.

⁵⁶² Laouel KADER MAHAMADOU et Aïchatou DODO, « Chronique d'un changement intervenu au Niger : la nouvelle constitution de la troisième République », in Henry ROUSILLON (dir), *Les nouvelles constitutions africaines : la transition démocratique*, op. cit., p. 161, note 16.

l'Assemblée nationale⁵⁶³. Dans cette situation, le Président Mahamane Ousmane était contraint de nommer son allié au poste de Premier ministre conformément à l'accord politique.

Au Togo, la nomination d'Edem Kodjo au poste de Premier ministre en 1994 était intervenue aux termes d'une coalition diffuse entre ce dernier et le Président Gnassingbé Eyadema. En effet, lors de l'investiture du Gouvernement, c'est la coalition, formée du Rassemblement du peuple togolais (RPT) du Président Gnassingbé Eyadema, et de l'Union togolaise pour la démocratie (UTD) d'Edem Kodjo, qui avait accordé sa confiance à ce dernier⁵⁶⁴. Outre cette situation de coalition qui limite le pouvoir discrétionnaire du Président de la République en matière de nomination du Premier ministre, d'autres facteurs politiques peuvent avoir les mêmes effets.

2. Les autres facteurs politiques limitant la marge de manœuvre du chef de l'Etat

D'abord la nomination du Premier ministre peut « *répondre à des impératifs d'équilibre ethnique* »⁵⁶⁵ dans les jeunes nations africaines encore fragiles ou même en construction. Au Togo, cet impératif d'équilibre ethnique ou régional est certainement pris en compte par le Rassemblement du peuple togolais (RPT), parti au pouvoir. En effet, depuis les années 1990, tous les Premiers ministres sont issus du Sud du Togo, alors que la présidence de la République reste la chasse gardée de la famille Gnassingbé, originaire du Nord du pays. On dirait qu'il s'est établi une convention de la constitution que lorsque le Président est issu du Nord du pays, le Premier ministre doit être issu du Sud et inversement. Ce souci du respect de l'équilibre ethnique et régional peut être de nature à réduire la liberté du chef de l'Etat en matière de nomination du Premier ministre. Il faut reconnaître que le fait ethnique constitue une réalité sociale indéniable en Afrique. Mais nous pensons qu'il ne constitue pas en soi un problème, au

⁵⁶³ Voir supra, première partie, titre 1, chapitre 1. Voir également Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, Gérard **CONAC** et Christine **DESOUCHES**, *Les constitutions africaines publiées en langue française*, tome 2, op. cit., p. 157 et 158 ; Emmanuel **GREGOIRE**, « Cohabitation au Niger », op.cit. ; Patrick **QUANTIN**, « Niger : retour sur l'analyse d'un coup d'Etat », op. cit., pp. 113-116.

⁵⁶⁴ Voir avis juridique de la chambre constitutionnelle de la Cour suprême du Togo du 4 juin 1996 sur l'interprétation des articles 66 et 70 de la constitution de la IV^e République.

⁵⁶⁵ Gérard **CONAC**, « Etat de droit et démocratie », in *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, op. cit., p.499.

contraire, c'est l'ethnisation, la régionalisation du pouvoir qui crée des frustrations en Afrique. La recherche de la cohésion sociale au moyen de la formation des Gouvernements respectueux de l'équilibre ethnique ou régional reste à notre humble avis une solution à moyen terme. Une solution définitive à ce problème social passera par la gestion du pouvoir dans l'intérêt général ou commun. Lorsque le sens de l'intérêt général gagnera l'esprit des gouvernants en Afrique et, par conséquent, prendra le pas sur les intérêts égoïstes, *clanistes*, *ethnicistes* ou *régionalistes*, aucun citoyen n'exigera plus que ses proches soient au pouvoir, car il sait que ses besoins et ceux de sa localité ne seront pas négligés par l'équipe au pouvoir.

Ensuite, un Président de la République qui est mal élu, et par conséquent illégitime peut perdre en grande partie ou totalement son pouvoir discrétionnaire de nomination du Premier ministre⁵⁶⁶. Dans ce cas, la nomination du Premier ministre peut être l'application d'un accord politique conclu entre le Président de la République et l'opposition en vue de résoudre la crise née de cette élection contestée. Au Togo, l'élection contestée du Président Faure Gnassingbé le 24 avril 2005 l'avait obligé, dans un premier temps, à former un Gouvernement dit « *d'union nationale* ». D'ailleurs, l'opposition dite radicale, regroupée au sein d'une coalition, avait demandé que le Premier ministre soit issu de ses rangs⁵⁶⁷. Finalement, c'est Edem Kodjo, considéré comme l'opposant modéré, qui fut nommé Premier ministre le 9 juin 2005. Dans un second temps, il avait engagé un dialogue avec l'opposition qui avait abouti à la signature d'un accord dénommé « *Accord politique général* » (APG) le 20 août 2006. Cet accord prévoyait la formation d'un nouveau Gouvernement et donc la nomination d'un nouveau Premier ministre chargé de préparer les élections législatives du 14 octobre 2007. Certes, l'accord ne prévoyait pas expressément que le Premier ministre devrait être issu de l'opposition. Mais l'esprit de l'APG commandait la nomination de ce

⁵⁶⁶ Au Kenya, Mwai Kibaki a été obligé de nommer son opposant Raila Odinga en avril 2008 au poste de Premier ministre après la présidentielle émaillée de violences politico-ethniques du 27 décembre 2007. Ce fut de même au Zimbabwe où le Président Robert Mugabe fut contraint de nommer son principal opposant, Morgan Tsvangirai au poste de Premier ministre après l'élection contestée de Mugabe en juin 2008.

⁵⁶⁷ L'opposition dite radicale, réunie au tour d'une coalition, comprenait l'Union des forces de changement (UFC), le Comité d'action pour le renouveau (CAR), de la Convention démocratique des peuples africains (CDPA), de l'Alliance pour la démocratie et le développement (ADDI), de l'Union pour la démocratie sociale (UDS) et du Pacte social pour le renouveau (PSR) ; voir Togo : Formation du Gouvernement d'Edem Kodjo, www.afrik.com, consulté en mars 2009.

dernier au sein de l'opposition dite radicale. C'est ainsi que Me Yaovi Agboyibo, leader du Comité d'action pour le renouveau (CAR), membre de la coalition, fut nommé Premier ministre le 16 septembre 2006 par décret présidentiel n°2006/119/PR⁵⁶⁸.

Enfin, la nomination du Premier ministre peut être dictée par des institutions internationales. Au Togo, la nomination de Gilbert Houngbo, chef de PNUD en Afrique, au poste de Premier ministre le 7 septembre 2008 peut être considérée comme un message que Faure Gnassingbé a adressé à l'Union européenne et aux autres institutions financières. Issu des institutions internationales, Gilbert Houngbo répondait au profil nécessaire pour convaincre les bailleurs de fonds pour qu'ils reprennent leur coopération avec Lomé.

En somme, il faut reconnaître que la nomination du Premier ministre, comme le disait l'ancien Président français, Giscard D'Estaing, « *est la première des responsabilités du Président de la République* »⁵⁶⁹. En dépit des apparences, le Président de la République subit le jeu des contraintes d'ordre politique, social, économique et autres. Il en va de même pour la nomination des autres membres du Gouvernement.

B. LE CHOIX DES AUTRES MEMBRES DU GOUVERNEMENT PAR LE CHEF DE L'ETAT

Libre de nommer le Premier ministre, le chef de l'Etat dispose logiquement d'un pouvoir discrétionnaire de nomination des autres membres de Gouvernement. Mais la liberté du Président de la République en matière de nomination des autres membres du Gouvernement bute le plus souvent sur la nécessité de composer un Gouvernement représentatif⁵⁷⁰.

⁵⁶⁸ Journal Officiel de la République togolaise, 51^e année, n°26 du 16 septembre 2006.

⁵⁶⁹ Cité par Bernard **DOLEZ**, « La composition du Gouvernement sous la Ve République », *RDP* 1999, p. 132.

⁵⁷⁰ Voir Ismaïla Madior **FALL**, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op. cit., pp. 148-153.

1. Le principe de libre choix des ministres par le Président de la République

La marge de manœuvre du Président de la République en matière de nomination des ministres en Afrique noire francophone s'apparente à la tradition de libre choix des secrétaires par le Président américain.

En effet, pour la grande majorité des auteurs de droit constitutionnel, en régime présidentiel, comme aux Etats-Unis, qui en constituent le modèle, le chef de l'Etat nomme librement ses ministres. Mais il faut souligner qu'une telle affirmation « *paraît pour le moins en contradiction avec la constitution de Philadelphie* »⁵⁷¹ qui subordonne le choix des secrétaires⁵⁷² à l'avis conforme du sénat⁵⁷³. Ainsi, la nomination des secrétaires, ou ministres, par le Président américain requiert le consentement du sénat. Toutefois, malgré l'exigence de la ratification sénatoriale, l'autonomie présidentielle est totale, car on a rarement vu les parlementaires refuser une nomination de secrétaires⁵⁷⁴. C'est pourquoi Georges Burdeau soutient que le congrès est dépourvu de tout moyen d'action sur le Président et ses collaborateurs, dans la mesure où le consentement du sénat n'est qu'« *une condition de pure forme, car le sénat homologue toujours les présentations qui lui sont faites par le Président* »⁵⁷⁵. Les dispositions de la constitution béninoise de 1990, relatives à la nomination des membres du Gouvernement, sont conformes à la pratique américaine de désignation des secrétaires.

En effet, le constituant béninois reconnaît au Président de la République un pouvoir discrétionnaire de nomination des membres de Gouvernement. Ces derniers sont nommés « *après avis consultatif du bureau de l'Assemblée nationale* »⁵⁷⁶. Ainsi, la nomination des membres du Gouvernement est subordonnée à la consultation, par le Président de la République, du bureau de l'Assemblée nationale. Mais le constituant

⁵⁷¹ Richard MOULIN, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, op. cit., p. 87.

⁵⁷² Le titre de secrétaire d'Etat (Secretary of State) est réservé au ministre des affaires étrangères ; voir Bernard CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, op. cit. p. 103, note 1.

⁵⁷³ Voir l'article II al. 2, section II de la constitution des Etats-Unis de 1787.

⁵⁷⁴ Mais il faut relever que cette condition de ratification sénatoriale peut influencer sur la liberté de choix des secrétaires par le Président qui peut être amené à effectuer le choix de candidats qu'il n'aurait pas toujours désignés de sa propre initiative.

⁵⁷⁵ Cité par Richard MOULIN, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, op. cit., p. 88.

⁵⁷⁶ Voir article 54 de la constitution béninoise de 1992.

béninois, tout en s'inspirant du constituant américain, s'est montré souple, puisque l'avis donné par le bureau de l'Assemblée n'est pas un avis conforme⁵⁷⁷. Certes, l'élu de la nation béninoise est tenu juridiquement de demander un tel avis, mais il n'est pas obligé de le suivre⁵⁷⁸. Selon la formule du Professeur Glèlè, « *le constituant béninois n'a pas voulu bloquer indéfiniment la formation d'un Gouvernement ; il a laissé au chef de l'Etat la responsabilité des conséquences de son choix devant la nation* »⁵⁷⁹. Dans ce sens, l'avis du bureau de l'Assemblée nationale est loin d'être analysé comme un droit de veto analogue à celui que le sénat des Etats-Unis possède juridiquement à l'encontre de la nomination des secrétaires. Par conséquent, la nomination des membres du Gouvernement est une prérogative discrétionnaire du Président de la République béninoise à l'image de son homologue togolais.

En effet, la constitution togolaise de 1992 dispose que le Président de la République nomme les autres membres du Gouvernement « *sur proposition du Premier ministre* »⁵⁸⁰. Le constituant togolais invite donc le chef de l'Etat à exercer ce pouvoir de nomination d'un commun accord avec le Premier ministre. Mais en pratique, le Président de la République détient à titre exclusif le pouvoir de nomination des membres du Gouvernement⁵⁸¹. Cette situation résulte du statut précaire du Premier ministre qui est responsable devant le Président de la République. Tant que ce dernier nommera et révoquera librement le Premier ministre, il est évident que les propositions de ce dernier ne pèseront pas devant les choix du Président de la République. Ainsi, on peut valablement soutenir que le pouvoir discrétionnaire de nomination des autres

⁵⁷⁷ C'est dans ce sens que la Cour constitutionnelle béninoise s'est prononcée dans sa décision DCC 24-94 du 15 juillet 1994. En effet, la haute juridiction a jugé que l'avis « *ne s'impose pas au Président de la République* ».

⁵⁷⁸ La nomination du deuxième Gouvernement du Président Soglo le 8 septembre 1993 montre que l'avis de l'Assemblée nationale est purement facultatif. En effet, le 7 septembre 1993, pendant que le bureau de l'Assemblée nationale délibérait, la radiodiffusion nationale d'Etat rendait publique la liste nominale des ministres. Mais le bureau de l'Assemblée nationale n'a pas entendu saisir la Cour constitutionnelle. Le recours aurait pu être motivé par l'inconstitutionnalité de forme résultant de l'annonce publique de la composition du Gouvernement avant réception de l'avis requis par l'article 54 alinéa 3 ; voir Stéphane **BOLLE**, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit., p. 417.

⁵⁷⁹ Cité par Stéphane **BOLLE**, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit., p. 416.

⁵⁸⁰ Article 66 alinéa 2 de la constitution togolaise de 1992.

⁵⁸¹ Aux cours des mandats du Président Gnassingbé Eyadema, nous avons assisté à un phénomène qui illustre que c'est le Président de la République qui est le seul maître de la composition du Gouvernement. En effet, les populations des préfectures, dont chaque ministre nouvellement nommé est originaire, organisent une marge de soutien pour « remercier le chef de l'Etat d'avoir fait confiance à leur fils » en le nommant ministre.

membres du Gouvernement est un pouvoir implicite découlant du pouvoir discrétionnaire de nomination du Premier ministre. Cette lecture de l'alinéa 2 de l'article 66 de la constitution togolaise de 1992 peut être appliquée à l'alinéa 3 de l'article 45 de la constitution nigérienne de 1999.

En effet, l'alinéa 3 de l'article 45 de la constitution nigérienne de 1999 dispose que le Président de la République nomme les autres membres du Gouvernement « *sur proposition du Premier ministre* ». En période de convergence de majorités et fort de sa légitimité populaire, le Président nigérien disposera, comme son homologue français, d'un pouvoir discrétionnaire de nomination des ministres. En somme, il faut reconnaître que dans tous les pays d'Afrique noire francophone, la nomination des ministres relève de la compétence du Président de la République, et ce, quel que soit le type d'organisation constitutionnelle retenue, même s'il est tenu de composer un Gouvernement représentatif.

2. Les exigences d'un Gouvernement représentatif : un facteur de limitation de la liberté présidentielle

Sous tous les cieux, il est fréquent que le détenteur du pouvoir exécutif, dans la formation du Gouvernement cède, comme l'écrit Yve MENY, à l'objectif de « *cosmetics politics* »⁵⁸². En Afrique noire francophone, trois critères essentiels lient le Président de la République dans la formation de son Gouvernement : la nécessité de tenir compte des partis alliés à la majorité présidentielle, les critères liés à l'origine géographique et au sexe des futurs ministres.

D'abord, le Gouvernement doit être représentatif des partis politiques qui ont porté le chef de l'Etat au pouvoir. En effet, un Président de la République, nouvellement élu, forme une « *équipe de remerciement* »⁵⁸³ ou de « *rétribution et de récompense* »⁵⁸⁴. Ainsi, le chef de l'Etat doit octroyer des postes aux partis qui ont soutenu sa candidature

⁵⁸² Cité par Bernard **DOLEZ**, « La composition du Gouvernement sous la Ve République », op. cit., p. 149.

⁵⁸³ Stéphane **BOLLE**, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit., p. 428.

⁵⁸⁴ **MAYRARGUE** Cédric, « Le Bénin depuis le retour au pouvoir de M. Kérékou : démocratie apaisée ou paralysie politique ? », op. cit., p. 10.

et participé à sa campagne ainsi qu'à ceux qui lui ont apporté leur soutien décisif entre les deux tours.

Au Bénin, le premier Gouvernement du Président Kérékou, après son retour au pouvoir en 1996, répondait à cette logique. Elu, grâce aux soutiens décisifs d'Adrien Houngbédji et de Bruno Amoussou, entre les deux tours, Mathieu Kérékou était obligé de respecter les termes de l'accord de désistement. Ainsi, après avoir octroyé des postes à la coalition qui avait animé sa campagne⁵⁸⁵, le chef de l'Etat donna quatre ministères au Parti du renouveau démocratique (PSD) d'Adrien Houngbédji, dont un poste de Premier ministre. Aussi, le Front de lutte pour une alternative démocratique en Afrique (ADEMA), coalition qui soutenait Bruno Amoussou, Président du Parti social démocrate (PSD) obtint trois portefeuilles. De même, le premier Gouvernement de Yayi Boni, élu le 19 mars 2006, n'a pas dérogé à cette règle. Au sein de son Gouvernement du 7 avril 2006, on y trouvait tous les partis politiques qui ont soutenu sa candidature au premier tour ou/et qui ont appelé leurs électeurs à voter pour lui au second tour⁵⁸⁶. Même, le parti de son adversaire au second tour du 19 mars 2006, Adrien Houngbédji, était représenté au Gouvernement. Au Bénin, il faut souligner que la volonté du Président de la République d'intégrer la plupart des partis au Gouvernement répondait au souci d'obtenir le soutien de ces derniers à l'Assemblée nationale⁵⁸⁷.

⁵⁸⁵ Le Gouvernement comprenait dix-huit ministres, dont une seule femme. On y trouvait les membres de la coalition qui a animé la campagne de Kérékou. Le Front d'action pour le renouveau, la démocratie et le développement (FARD-Alafia), parti nordiste très proche du chef de l'Etat et Notre cause commune (NCC) emmené par A. Tévoédjrè, obtiennent chacun deux ministères. Nombreux étaient les petits partis représentés par leur leader : S. Adjovi du Rassemblement des démocrates libéraux (RDL) à la défense nationale, D. Alahassa du Parti du salut (PS) à la jeunesse et aux sports, G. Houngbédji de l'Union démocratique pour le développement économique et social (UDES) au commerce et à l'artisanat, M. Mensah de l'Alliance pour le renouveau civique (ARC) à l'économie et aux finances ; voir Cédric **MAYRARGUE**, « Le Bénin depuis le retour de Kérékou : démocratie apaisée ou paralysie politique ? », op. cit., p. 110.

⁵⁸⁶ Au second tour de l'élection présidentielle des 5 et 19 mars, Bruno Amoussou, arrivé troisième lors du premier tour avec 16, 22% des suffrages exprimés, et Nicéphore Soglo, dont le parti est arrivé quatrième, ont appelé leurs électeurs à voter pour Yayi Boni. Ces soutiens avaient permis à ce dernier de remporter facilement au second tour face à Adrien Houngbédji avec plus de 75% des voix.

⁵⁸⁷ Par exemple, d'après les sources proches de la Renaissance du Bénin (RB) de l'ancien Président Nicéphore Soglo (1991-1996), parti d'opposition, le Président Yayi Boni aurait, après le vote de la loi de finances 2009, entamé des négociations avec la présidente de la RB, la députée Rosine Soglo, pour obtenir le soutien du groupe parlementaire « La Renaissance du Bénin », constitué de neuf députés du parti, contre deux postes ministériels ; voir « La Renaissance du Bénin décline l'offre d'entrer dans le Gouvernement Yayi Boni », 27/01/2009 10:00:31 – APANEWS.

Dans la même logique, au Niger, l'élection de Mahamane Ousmane au second tour de la présidentielle des 27 février et 27 mars 1993, grâce aux soutiens du Parti nigérien pour la démocratie et le socialisme (PNDS) de Mahamadou Issoufou et de l'Alliance nigérienne pour la démocratie et le progrès (ANDP) de Moumouni Djermaïkoye, avait conduit à la formation d'un Gouvernement de coalition le 23 avril 1993.

Ensuite, le Président de la République doit « *veiller à une représentation équilibrée du territoire* »⁵⁸⁸ nationale au moyen de la formation de son Gouvernement. Ainsi, le Gouvernement doit s'inscrire dans une logique de couverture intégrale du territoire national en s'efforçant de respecter l'équilibre interethnique ou régional⁵⁸⁹. En Afrique noire francophone, les candidats à l'élection présidentielle promettent toujours, lors de la campagne électorale, la formation du Gouvernement d'ouverture ou d'union nationale. Ces Gouvernements d'union nationale, au-delà de l'unité qu'ils semblent réaliser, visent surtout à renforcer la majorité parlementaire ou à élargir la base électorale du parti au pouvoir.

Enfin, le Président de la République affiche de plus en plus le souci d'incorporer les femmes dans le monde politique en essayant de multiplier le genre féminin dans la composition de son Gouvernement. Ce souci de promotion des femmes en politique s'inscrit dans la logique de modernisation ou d'émancipation de la femme en général et de la femme africaine en particulier qui, jadis, avait seulement sa place au foyer. Mais généralement, les femmes occupent les ministères à caractère social. Aujourd'hui, en Afrique, la présentation d'un Gouvernement nouvellement formé prend soin de souligner le nombre de femmes qui en font partie⁵⁹⁰.

⁵⁸⁸ Bernard **DOLEZ**, « La composition du Gouvernement sous la Ve République », op. cit., p. 152.

⁵⁸⁹ Par exemple le troisième Gouvernement du Président Yayi Boni du Bénin du 7 octobre 2008 comprenait au moins 2 ministres de chacun des 12 départements du pays ; voir Brice **HOUSSOU**, « Enfin le remaniement ministériel, le nouveau Gouvernement de Yayi », *Fraternité* du 23 octobre 2008.

⁵⁹⁰ L'un des reproches fait au Gouvernement de Yayi Boni du 22 octobre 2008, c'est le nombre relativement faible des femmes qui composait ce Gouvernement. Selon le journal *Fraternité*, « *le Président Boni Yayi a souvent exprimé sa volonté de redonner à la femme sa place au sein du développement et par conséquent au sein des instances de décisions. Or, voici que le nombre de femmes ministres ne dépasse pas 4 dans une équipe de 30, soit 13% de l'effectif* » ; Voir *Fraternité* du 23 octobre 2008.

En somme, la façon de composer le Gouvernement est largement dictée par des facteurs divers. Le chef de l'Etat, tout en restant maître de la composition du Gouvernement, doit prendre en compte plusieurs réalités sociopolitiques. Toutefois, une réalité reste indéniable en Afrique, c'est l'autorité du chef de l'Etat sur les membres du Gouvernement.

§2. LA RESPONSABILITE DU GOUVERNEMENT DEVANT LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

Cette responsabilité se traduit par la mise en œuvre du programme présidentiel (A) et par le pouvoir discrétionnaire du chef de l'Etat de révoquer les membres du Gouvernement (B).

A. LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME PRESIDENTIEL

Dans tous les pays d'Afrique noire francophone, c'est le Président de la République qui est l'artisan de la politique Gouvernementale⁵⁹¹, à l'exception du Niger et du Mali, où le Gouvernement définit et détermine sa politique⁵⁹². Mais en pratique, cette exception n'en est pas une.

1. La définition de la politique gouvernementale par le chef de l'Etat

En Afrique noire francophone, les rapports du Président de la République avec ses ministres sont analogues à ceux du Président américain avec ses secrétaires.

En effet, aux Etats-Unis, les secrétaires ne sont que des collaborateurs du Président de la République. Leur mission consiste à exécuter sa politique, chacun en ce qui le concerne et pour les tâches qui lui sont confiées. Les ministres n'ont pas un pouvoir de décision, c'est le Président de la République qui décide seul après avoir

⁵⁹¹ C'est dans ce sens qu'André **CABANIS** et Michel Louis **MARTIN** estiment que « d'une façon générale, la majorité [des] textes est plus favorable au chef de l'Etat que le système français... » ; voir André **CABANIS** et Michel Louis **MARTIN**, *Les constitutions d'Afrique francophone*, op. cit., p. 74.

⁵⁹² Selon l'article 61 al. 1 de la constitution nigérienne de 1999, « le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation », alors que l'article 53 de la constitution malienne de 1992 dispose que « le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation et dispose de l'administration et de la force armée ».

recueilli l'avis de ses secrétaires. En cas de désaccord, entre ces derniers et le Président de la République, sa position l'emporte sur celle de ses ministres. Pour illustrer cette prééminence présidentielle, on cite traditionnellement la phrase célèbre du Président Lincoln, qui s'était retrouvé seul contre tout le cabinet : « *Sept non, un oui ; les oui l'emporte* »⁵⁹³. Ainsi, selon le schéma du régime présidentiel, c'est le Président de la République qui conçoit et donne les grandes orientations de la politique nationale. C'est ce qui se pratique également en Afrique noire francophone.

Au Bénin, le Président de la République « *est le détenteur du pouvoir exécutif. Il est le chef du Gouvernement, et à ce titre, détermine et conduit la politique de la nation* »⁵⁹⁴. Ainsi au Bénin, les ministres ne sont que des collaborateurs ou des auxiliaires du Président de la République. Ils sont nommés par lui pour appliquer son programme politique sur lequel il est élu ou pour mettre en œuvre la politique qu'il a définie⁵⁹⁵. Dans une formule différente, mais qui renvoie au même résultat, le constituant dérivé togolais confie au chef de l'Etat la définition et la détermination de la politique nationale⁵⁹⁶ puisque c'est « *sous l'autorité du Président de la République [que] le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation* »⁵⁹⁷. Il ressort donc de cette disposition que c'est le chef de l'Etat qui donne les grandes orientations de la politique du Gouvernement. D'ailleurs, le vocabulaire des ministres attestent nos propos. En effet, en Afrique noire francophone, les ministres interrogés par les médias utilisent les expressions telles que « *conformément à la politique du chef de l'Etat...* » ou « *selon les consignes du chef de l'Etat* », ou encore « *le chef de l'Etat m'a chargé de...* » pour justifier ou légitimer leur action. Ainsi, il est évident que c'est la politique du Président de la République que les ministres, nommés par lui et révocables à tout moment, sont amenés à mettre en œuvre. Cette situation peut être rapprochée de la pratique française

⁵⁹³ Bernard CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 103.

⁵⁹⁴ Article 54 de la constitution béninoise de 1990.

⁵⁹⁵ La constitution camerounaise est plus explicite dans ce sens, puisque aux termes de l'article 5-2° al. 2, le chef de l'Etat « *définit la politique de la nation* », et un peu plus loin, l'article 11-1° précise que « *le Gouvernement est chargé de la mise en œuvre de la politique de la nation telle que définie par le Président de la République* ».

⁵⁹⁶ Il en est de même au Burkina Faso où le chef de l'Etat « *fixe les grandes orientations de la politique de l'Etat* » (const. art. 36 al. 2), du Gabon où « *le Gouvernement conduit la politique de la nation, sous l'autorité du Président de la République et en concertation avec lui* » (const. art. 28 al. 1^{er}).

⁵⁹⁷ Article 77 de la constitution togolaise de 1992. Il faut signaler que cette disposition est issue de la révision constitutionnelle de 2002, car l'article 77, version originale disposait que « *le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation* ».

en cas de convergence de majorités. En effet, pendant cette période, le Président de la République française nomme librement le Premier ministre et les autres membres de Gouvernement chargés de mettre en œuvre la politique qu'il a définie. L'ancien Président français, François Mitterrand affirmera le 9 décembre 1981 à cet effet que « *le Premier ministre et les ministres doivent exécuter la politique définie par le Président de la République* »⁵⁹⁸. Le Niger aussi n'échappe pas à cette règle.

2. La fausse exception nigérienne

Comme son homologue français, le constituant nigérien de 1999 ne confie pas la définition et la détermination de la politique de la nation au chef de l'Etat, il attribue cette mission au Gouvernement.

En effet, la constitution nigérienne dispose que « *le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose de l'administration et de la force publique...* »⁵⁹⁹. Selon la lettre et l'esprit de cette disposition, le Président de la République n'est pas l'artisan de la politique gouvernementale, cette dernière lui échappe complètement. Il est donc évident que le constituant de 1999 voulait confiner le Président de la République dans des fonctions traditionnelles et honorifiques à l'image de celles d'un chef d'Etat de type parlementaire⁶⁰⁰. Il entendait mettre une rupture avec la constitution de 1996, jugée très autoritaire, car elle attribuait la totalité du pouvoir exécutif au Président de la République, qui était à la fois chef de l'Etat et chef du Gouvernement⁶⁰¹. Toutefois, pour paraphraser Richard E. NEUSTAD, « *les chances du*

⁵⁹⁸ Cité par Bernard CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, op. cit, p. 477.

⁵⁹⁹ Article 61 de la constitution nigérienne de 1999.

⁶⁰⁰ Ces fonctions traditionnelles et honorifiques sont énumérées dans l'article 35 de la constitution de 1999 : « *le Président de la République est le chef de l'Etat. Il incarne l'unité nationale. Le Président de la République est au-dessus des partis politiques. Il est garant de l'indépendance nationale, de l'unité nationale, de l'intégrité du territoire, du respect de la constitution, des traités et accords internationaux. Il assure le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et la continuité de l'Etat* ».

⁶⁰¹ A la suite de son coup d'Etat du 27 janvier 1996, le chef d'état-major des armées, le colonel Ibrahim Baré Mainassara fait adopter par référendum une nouvelle constitution le 12 mai 1996. Cette dernière accorde tous les pouvoirs au Président de la République et prévoit un poste de Premier ministre devant coordonner l'action gouvernementale. En effet, l'article 46 de cette constitution disposait que « *le Président de la République est le détenteur du pouvoir exécutif. Il est le chef du Gouvernement. Il nomme le Premier ministre et les membres du Gouvernement et fixe leurs attributions. Le Premier ministre et les membres du Gouvernement sont responsables devant lui. Il met fin à leurs fonctions* » ; voir Jean du BOIS de GAUDUSSON, Gérard CONAC et Christine

*pouvoir ne découlent pas des belles théories littéraires de la constitution »*⁶⁰². Cette observation faite à propos de la présidence américaine s'applique parfaitement à la situation que nous constatons au Niger.

Au Niger, malgré les dispositions de la constitution, c'est le Président de la République qui détient la réalité du pouvoir exécutif. Il est évident que c'est le programme du chef de l'Etat que le Gouvernement, nommé par lui, met en œuvre. En effet, en octobre 2008, les voix s'étaient élevées au Niger pour demander au Président Mahamadou Tandja de prolonger de trois ans son mandat qui se termine en décembre 2009, et ce, pour pouvoir réaliser son programme consistant notamment, à « *régler l'insécurité au nord, [à] parachever un second pont à Niamey, une raffinerie à Zinder, l'exploitation de gisement de pétrole à Diffa, du gisement d'uranium à Imouraren, et un barrage sur le fleuve Niger* »⁶⁰³. Ces sollicitations viennent confirmer nos propos et prouvent qu'au Niger, comme partout en Afrique, non seulement l'action du Gouvernement est mise à l'actif du chef de l'Etat, mais aussi seule la politique de ce dernier est appliquée. Même en période de cohabitation nigérienne (21 février 1995- 27 janvier 1996), entre l'ancien Président Mahamane Ousmane (1993-1996) et le Premier ministre, Hama Amadou, le Président n'avait jamais voulu abandonner la réalité du pouvoir au Premier ministre, ce qui avait conduit à un dysfonctionnement des institutions étatiques et au coup d'Etat de 1996⁶⁰⁴. Cette concentration du pouvoir exécutif entre les mains du chef de l'Etat s'accompagne logiquement du droit de révocation des membres du Gouvernement.

B. LA REVOCATION DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT

S'inspirant largement du constituant de Philadelphie, le constituant béninois reconnaît expressément au chef de l'Etat le droit de révoquer discrétionnairement ses ministres. Mais la plupart des constituants des pays d'Afrique noire francophone

DESOUCHES, *Les constitutions africaines publiées en langue française*, tome 2, op. cit, pp. 159 et 167.

⁶⁰² Cité par Stéphane **BOLLE**, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit. p. 442.

⁶⁰³ « *Demande de prolongation de trois ans du mandat du Président Tandja* », 21/12/2008 10:26:54 – AFP.

⁶⁰⁴ Voir supra, première partie, titre 1, chapitre 1, section 2.

empruntent la formule française selon laquelle le Président de la République met fin aux fonctions des membres du Gouvernement « *sur proposition du Premier ministre* ». Mais en pratique, cette procédure n'est qu'une illusion.

1. La révocation discrétionnaire explicite des membres du Gouvernement au Bénin

Nous savons que dans un régime présidentiel, dont les Etats-Unis sont l'archétype, le Gouvernement est responsable devant le Président de la République. La survie des membres du Gouvernement dépend du chef de l'Etat qui peut les révoquer à tout moment. Ce pouvoir de révocation des membres du Gouvernement peut s'analyser comme un pouvoir de sanction dont dispose le chef de l'Etat à l'encontre des membres du Gouvernement qui refusent de mettre en œuvre sa politique, ou dont les compétences sont en-deçà des attentes du Président de la République. Ainsi, la monopolisation de l'exécutif au profit du Président de la République en régime présidentiel se traduit non seulement par la faculté pour lui de désigner des personnes en accord avec sa politique, mais aussi de révoquer éventuellement celles qui ne partagent pas ses vues.

Dans cette logique, la constitution béninoise dispose sans équivoque que le Président de la République « *met fin [aux] fonctions* »⁶⁰⁵ des membres du Gouvernement. Ainsi, au Bénin, chaque ministre est responsable devant le Président de la République et doit, par conséquent, bénéficier de sa confiance pour pouvoir garder son poste ministériel, car la perte de confiance s'accompagne logiquement d'une perte du poste ministériel. Ce pouvoir de révocation reconnu au chef de l'Etat lui permet d'affirmer son autorité sur les membres du Gouvernement. Ces derniers sont donc contraints au silence au nom de la solidarité gouvernementale, car, comme le disait Jean Pierre CHEVENEMENT, « *un ministre, ça ferme sa gueule ou ça démissionne* »⁶⁰⁶. Cette position du constituant béninois illustre clairement le caractère présidentiel du régime institué en 1990. Mais la plupart des constituants des pays d'Afrique noire

⁶⁰⁵ Article 54 al. 3 de la constitution béninoise de 1990.

⁶⁰⁶ Cité par Bernard **DOLEZ**, « La composition du Gouvernement sous la V^e République », op. cit., p. 140.

francophone utilisent une formule différente de celle de leur homologue béninois, bien que les résultats restent les mêmes.

2. La révocation discrétionnaire implicite au Niger et au Togo

Largement inspirées de la constitution française de 1958, la plupart des constitutions des pays d'Afrique noire francophone disposent que le Président de la République met fin aux fonctions des autres membres du Gouvernement « *sur proposition du Premier ministre* »⁶⁰⁷. Mais, seule une minorité de ces constitutions prévoient la fin des fonctions du Premier ministre sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement, à l'instar de l'article 8 de la constitution française de 1958.

Contrairement à la plupart des constitutions d'Afrique noire francophone, qui reconnaissent au Président de la République un pouvoir discrétionnaire de révocation du Premier ministre⁶⁰⁸, au Niger, aux termes de l'article 45, alinéa 4, le chef de l'Etat ne peut mettre fin aux fonctions du Premier ministre que « *sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement* »⁶⁰⁹. D'un point de vue juridique, une fois nommé par le Président de la République, le Premier ministre nigérien est, pour emprunter la formule de Valéry Giscard d'Estaing, « *indéboulonnable* »⁶¹⁰. Ainsi, juridiquement, le Président de la République doit attendre la présentation de la démission du Gouvernement par le Premier ministre avant de mettre fin à ses fonctions. Mais sur le plan politique, le Président de la République peut se défaire de son Premier ministre qui reste politiquement responsable devant lui. En cas de convergence de majorités, comme c'est le plus souvent en Afrique, le Président de la République met fin discrétionnairement aux fonctions du Premier ministre en dehors de la présentation par

⁶⁰⁷ Articles 66 al. 2 de la constitution togolaise de 1992, 45 al. 2 de la constitution nigérienne de 1999, 38 al. 2 de la constitution malienne de 1992, 46 al. 2 de la constitution burkinabè de 1991.

⁶⁰⁸ Articles 66 de la constitution togolaise, 15 al. 2 de la constitution gabonaise, 46 al. 1^{er} de la constitution burkinabè, 10-1^o de la constitution camerounaise... ; voir André CABANIS et Michel Louis MARTIN, *Les constitutions d'Afrique francophone*, op. cit. pp.75 et 76.

⁶⁰⁹ L'article 38 de la constitution malienne de 1992 est rédigé dans les mêmes termes : « le Président de la République nomme le « Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement ».

⁶¹⁰ Cité par André CABANIS et Michel Louis MARTIN, *Les constitutions d'Afrique francophone*, op. cit. p. 75.

ce dernier de la démission du Gouvernement. Il est responsable devant le Président de la République qui peut lui retirer à tout moment sa confiance.

Quant à la révocation des autres membres du Gouvernement, la plupart des constitutions des pays d'Afrique noire francophone disposent que le Président de la République met fin aux fonctions des autres membres du Gouvernement « *sur proposition du Premier ministre* ». Ainsi, selon la lettre et l'esprit de ces dispositions, le droit de révocation des autres membres du Gouvernement devrait être exercé d'un commun accord entre le Premier ministre et le Président de la République. Dans ce sens l'un et l'autre disposent juridiquement de la faculté d'empêcher. Mais compte tenu des conditions de nomination et de révocation du Premier ministre, la faculté d'empêcher de ce dernier est presque nulle. Le pouvoir de révocation des autres membres du Gouvernement appartient alors à titre exclusif au Président de la République. Au regard de la précarité du statut du Premier ministre, une révocation voulue par lui et qui ne requiert pas l'assentiment du chef de l'Etat ne pourra pas passer. A l'inverse, le Premier ministre ne pourra pas empêcher une révocation voulue par le Président de la République mais qui ne requiert pas son assentiment.

En somme, il faut remarquer que dans tous les pays d'Afrique noire francophone, c'est le Président de la République qui est le véritable chef du Gouvernement, en ce sens qu'il nomme et révoque les membres du Gouvernement qui restent subordonnés à lui. Malgré les dispositions de la plupart des constitutions des pays d'Afrique noire francophone qui font du Premier ministre le chef du Gouvernement, le véritable chef du Gouvernement, c'est le chef de l'Etat. En sa qualité de chef de l'Etat et de chef de Gouvernement, le Président de la République dirige effectivement la politique et l'administration nationales.

SECTION 2. LA DIRECTION DE LA POLITIQUE ET DE L'ADMINISTRATION NATIONALES

Demeurant largement dans la logique du régime présidentiel, les constituants des pays d'Afrique noire francophone ont conservé au Président de la République les moyens lui permettant de diriger la politique nationale ou l'administration tout

entière⁶¹¹. Il dirige la politique nationale par le monopole du pouvoir réglementaire (Paragraphe 1) et l'administration par le monopole des pouvoirs de nomination (Paragraphe 2).

§1. LA DIRECTION DE LA POLITIQUE NATIONALE PAR LE MONOPOLE DU POUVOIR REGLEMENTAIRE

L'essentiel du pouvoir réglementaire est exercé en conseil des ministres. En principe organe délibératif des grandes décisions du pays, le conseil des ministres reste en Afrique une institution impuissante face à la prééminence présidentielle (A). De ce fait, le chef de l'Etat est le titulaire exclusif du pouvoir réglementaire (B).

A. L'IMPUISSANCE DU CONSEIL DES MINISTRES FACE A LA PREEMINENCE PRESIDENTIELLE

Pour limiter la toute-puissance du Président de la République, les constitutions des pays d'Afrique noire francophone ont prévu la délibération des décisions qui engagent la vie de l'Etat en conseil des ministres⁶¹². Mais cet organe qui devrait être le cadre de limitation du pouvoir présidentiel se transforme en un cadre d'affirmation de la prééminence du chef de l'Etat et donc d'enregistrement de ses volontés.

⁶¹¹ Dans certains pays, tels que le Togo, le Cameroun, pour ne citer que ceux-là, le Président de la République a reconquis ces moyens qu'il avait perdus dès les débuts des années 1990 par des révisions de la constitution. Ces révisions touchent entre autres au mandat du Président de la République, à l'exercice du pouvoir réglementaire et du pouvoir de nomination, aux rapports du Président de la République et du Gouvernement...

⁶¹² Il faut citer entre autres la signature des décrets et ordonnances, la délibération des projets de lois (articles 69 et 89 de la constitution togolaise de 1992, 55 de la constitution béninoise de 1990, 57 de la constitution du Niger de 1999), la décision de déclarer l'Etat de siège comme l'Etat d'urgence (articles 94 de la constitution togolaise de 1992, 101 de la constitution béninoise de 1990, 86 de la constitution du Niger de 1999) celle de recourir aux mesures exceptionnelles (articles 68 de la constitution béninoise, la nomination aux emplois civils et militaires (articles 70 de la constitution togolaise de 1990, 56 et 62 de la constitution béninoise de 1990, 57 de la constitution du Niger de 1999).

1. Le conseil des ministres, en principe un cadre de limitation des pouvoirs présidentiels

« *Timbre du régime parlementaire* »⁶¹³ ou « *cheville ouvrière* »⁶¹⁴ d'un tel régime, le conseil des ministres puise ses origines dans le système politique britannique. A l'origine conseil du roi, le conseil des ministres s'est peu à peu émancipé de ce dernier pour devenir un organe gouvernemental autonome. La réunion des ministres en conseil est la conséquence logique de leur responsabilité solidaire devant l'Assemblée nationale. Chaque membre de l'équipe gouvernementale doit assumer cette responsabilité par sa participation à la délibération des décisions en conseil des ministres. Ainsi, le conseil des ministres, selon le schéma classique, est un organe à caractère délibératif où se prennent de grandes décisions. Ces dernières doivent être le résultat d'une discussion, d'un débat actif afin d'éviter des décisions d'un seul homme. C'est à ce schéma que les constituants des pays de l'Afrique noire francophone des années 1990 ont voulu s'inscrire.

En effet, commentant la constitution dahoméenne de 1968, le Professeur Maurice Ahanhanzo Glèlè précisait que même si on ne vote pas en conseil des ministres, « *le fait d'examiner en commun [certaines] questions ... permet, grâce à la participation des membres du Gouvernement d'atténuer sensiblement les erreurs et l'arbitraire d'un homme appelé à décider seul* »⁶¹⁵. Ainsi, l'intention des constituants des pays d'Afrique noire francophone des années 1990 était de soustraire les décisions les plus importantes du pays à la seule autorité du Président de la République, ces dernières devraient être prises collégialement par l'ensemble des ministres. Le conseil des ministres devrait permettre aux ministres d'acquérir un pouvoir de décision. Au regard de l'importance des compétences reconnues au conseil des ministres, on peut en déduire que la volonté des constituants était d'imposer au pouvoir exécutif « *la marque du libéralisme* »⁶¹⁶ et de la collégialité. En principe, il est hors de question que la politique nationale soit laissée à la discrétion d'un seul homme, au contraire, elle devrait être la résultante d'un

⁶¹³ Christiane **GOAUD**, « Le conseil des ministres sous la Ve République », *RDP* 1988, p. 425.

⁶¹⁴ Richard **MOULIN**, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, op. cit., p. 58.

⁶¹⁵ Cité par Stéphane **BOLLE**, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit., p. 440.

⁶¹⁶ Christiane **GOAUD**, « Le conseil des ministres sous la Ve République », op. cit., p. 455.

débat actif, voire d'un vote si les dissensions se font jour. Le conseil devrait être, selon l'esprit des constituants, « *une véritable autorité [qui prendrait] des décisions. Il [devrait être] très différent des réunions des ministres dans le gouvernement présidentiel* »⁶¹⁷, ou tout simplement, comme le note Jean-Marc Sauvé, « *le symbole d'un pouvoir partagé* »⁶¹⁸.

Seulement, si l'on admet l'hypothèse énoncée par Capitant, selon laquelle « *seront condamnées au dépérissement les règles se trouvant insérées dans un texte en contradiction avec les principes qui les dominent* »⁶¹⁹, on peut, en effet, être amené à considérer le conseil des ministres comme une institution intrusive en Afrique noire francophone. En effet, les facteurs juridiques, politiques, voire sociaux ont très vite anéanti le schéma classique du conseil des ministres en Afrique où cet organe a perdu l'essentiel de sa nature et de ses pouvoirs.

2. Le conseil des ministres, en réalité une chambre d'enregistrement des volontés présidentielles

Facteurs juridiques et sociopolitiques dénaturent le conseil des ministres au profit du Président de la République.

Sur le plan juridique, l'ensemble des constitutions des pays d'Afrique noire francophone disposent « *que le Président de la République préside le conseil des ministres* »⁶²⁰, sans toutefois préciser les pouvoirs qui en sont impliqués. Mais, sans doute, la présidence du conseil des ministres par le chef de l'Etat, qui constitue une curiosité dans les modèles constitutionnels à tendance parlementaire⁶²¹, s'accompagne évidemment « *de pouvoirs de décision effectifs* »⁶²².

⁶¹⁷ Joseph **BARTHELEMY** et Paul **DUEZ**, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit. p. 661.

⁶¹⁸ Jean-Marc **SAUVE**, « Le Conseil des ministres », *Constitutions et pouvoir, Mélanges en l'honneur de Jean-Gicquel*, Montchrestien, Paris, 2008, p. 536.

⁶¹⁹ Richard **MOULIN**, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, op. cit., p. 62.

⁶²⁰ Articles 66 al. 3 de la constitution togolaise de 1992, 55 al. 1 de la constitution béninoise de 1990, 46 de la constitution nigérienne de 1999, 47 de la constitution burkinabè de 1991...

⁶²¹ Dans les régimes parlementaires classiques, tels que la Grande Bretagne, l'Allemagne..., c'est le Premier ministre qui préside le conseil des ministres. Les constituants des pays d'Afrique noire francophone se sont inspirés de l'article 8 de la constitution française de 1958 qui dispose que « *le Président de la République préside le conseil des ministres* ».

⁶²² Dominique **TURPIN**, « La présidence du conseil des ministres », *RDP*, 1987, p. 875.

En effet, selon la chambre constitutionnelle de la Cour suprême togolaise, qui statuait en matière constitutionnelle avant l'installation de la Cour constitutionnelle en 1997, la présidence du conseil des ministres « *signifie que c'est le Président de la République qui arrête l'ordre du jour définitif du conseil, c'est lui qui décide des sujets à débattre. C'est lui qui dirige les débats et oriente les travaux. Ainsi non seulement il donne et retire la parole, mais aussi, c'est lui, après avoir entendu tout le monde, conclut les discussions. A cette occasion, il exprime ses positions et ses orientations* », et la Cour de conclure que « *la présidence du conseil est une fonction effective qui confère au Président de la République des pouvoirs réels dans la détermination de la politique de la nation. Le Gouvernement la conduit conformément aux orientations du chef de l'Etat* »⁶²³. Une telle interprétation, qui s'inspire de la conception gaullienne de la présidence du conseil des ministres⁶²⁴, traduit que le conseil des ministres est une institution de façade en Afrique noire francophone et plus particulièrement au Togo. La présidence de cette institution par le chef de l'Etat lui permet d'affirmer son autorité sur les membres du Gouvernement, ou selon Dominique Turpin, « *d'exercer son leadership sur un Gouvernement qui lui est dévoué* »⁶²⁵.

Sur le plan sociopolitique, le statut précaire des ministres les contraint au silence. En effet, les membres du gouvernement, nommés et révocables à tout moment par le Président de la République, n'ont d'autres choix que d'appuyer la position de ce dernier. Le souci des ministres de préserver leur poste ministériel aboutit donc à leur assujettissement politique au Président de la République. Ainsi, on ne peut espérer une participation active, un véritable débat entre les « *commis* » et leur chef. Comment affronter le « *monarque républicain* » sans encourir une éventuelle révocation ? On se limite à suggérer, à acquiescer mais on tait ses états d'âmes. Certes, dans tous les Etats d'Afrique noire francophone, le conseil des ministres est consulté, mais les tours de

⁶²³ Avis de la chambre constitutionnelle de la Cour suprême du Togo du 4 juin 1996 sur l'interprétation des articles 66 et 70 de la constitution togolaise de 1992, version originale.

⁶²⁴ Dans ses mémoires, décrivant la manière dont il présidait le conseil des ministres, le général de Gaulle écrivait qu'« *au cours du débat, j'insiste pour que les opinions soient exprimées sans réserve. En fin de compte je fais connaître ma propre façon de voir. Souvent, il s'est établi entre les membres une sorte d'accord général. J'en prends acte et tout est dit. Sinon je formule la décision que je crois bonne. De ce fait elle est celle du conseil* » ; voir Christiane **GOUAUD**, « Le conseil des ministres sous la V^e République », op. cit. p. 446.

⁶²⁵ Dominique **TURPIN**, « La présidence du conseil des ministres », op. cit. p. 898.

table se présentent comme une caricature de délibération ou de débat. Lors de leur intervention, les ministres habiles essayent « *de devancer ou d'étayer l'avis du chef de l'Etat et s'il ne s'était pas exprimé le premier, de deviner sa pensée* »⁶²⁶. « *Cérémonie vide* »⁶²⁷ ou « *comédie du pouvoir* »⁶²⁸ ou encore réunion « *chez les muets* »⁶²⁹, le conseil des ministres est en Afrique un organe d'enregistrement des décisions présidentielles ou une réunion d'information des mesures déjà prises en amont. Dans ce sens, les décrets⁶³⁰ pris en conseil des ministres sont ceux du Président de la République.

B. LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE, LE TITULAIRE EXCLUSIF DU POUVOIR REGLEMENTAIRE

S'inspirant de l'article 37 de la constitution française de 1958, toutes les constitutions des pays d'Afrique noire francophone des années 1990 ont fait du chef de l'Etat le législateur de droit commun. En effet, en disposant que « *les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire* »⁶³¹, les constituants habilitent le Président de la République à prendre non seulement des

⁶²⁶ Rapportant le déroulement du conseil des ministres en France sous la présidence du général de Gaulle, Pierre Viançon-Ponté disait que « et c'était bien là, en effet la règle : sauf quelques cas exceptionnels généralement sanctionnés par la démission ou l'éviction de l'intéressé, personne ne prenait la parole autour de la grande table à tapis vert sans y avoir été expressément invité, et surtout personne ne s'avisa d'émettre une opinion non conformiste. Il s'agissait au contraire, le plus souvent, de devancer ou d'étayer l'avis du chef de l'Etat et d'abord, s'il ne s'était pas exprimé le premier, de deviner sa pensée. Certains étaient devenus forts habiles à ce jeu, d'autres furent moins perspicaces, qui le payèrent parfois de leur poste... » ; voir Christiane GOUAUD, « Le conseil des ministres sous la Ve République », op. cit., p. 463.

⁶²⁷ « *Le conseil des ministres reste une cérémonie vide* », écrira Michel Jobert, Ministre du commerce extérieur au début du septennat de F. Mitterrand ; voir Christiane GOUAUD, « Le conseil des ministres sous la Ve République », op. cit., p. 434.

⁶²⁸ Françoise GIROUD, cité par Christiane GOUAUD, « Le conseil des ministres sous la Ve République », op. cit., p. 434

⁶²⁹ idem. p. 462.

⁶³⁰ Les décrets désignent la forme des actes pris par le Président de la République, mais aussi par le Premier ministre, sans référence à leur contenu. Ils peuvent avoir un contenu réglementaire, c'est-à-dire général et impersonnel, ou un contenu individuel ; cf. Bertrand MATHIEU et Michel VERPEAUX, *Droit constitutionnel*, PUF, Paris, 2002, p. 411.

⁶³¹ Articles 85 de la constitution togolaise de 1992, 100 al. 1 de la constitution béninoise de 1990, 84 al. 1 de la constitution nigérienne de 1999, 108 de la constitution burkinabè de 1991, 73 al.1 de la constitution malienne...

règlements pour l'exécution des lois, mais aussi et surtout des règlements autonomes⁶³². Ces derniers peuvent être pris aussi bien en temps normal qu'en période de circonstances exceptionnelles.

1. Les règlements autonomes pris en temps normal

Le constituant béninois de 1990 oblige le chef de l'Etat à exercer son pouvoir réglementaire exclusivement en conseil des ministres. En effet, le pouvoir réglementaire du Président de la République ne peut être exercé en dehors de ce cadre puisque « *le conseil des ministres délibère obligatoirement sur les décisions déterminant la politique générale de l'Etat, les projets de loi, les ordonnances et les décrets réglementaires* »⁶³³. Au contraire, la plupart des constitutions des pays d'Afrique noire francophone disposent que « *le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres* »⁶³⁴. Cette disposition mérite deux observations importantes.

D'une part, cette disposition fait penser à deux catégories de décrets : d'abord les décrets délibérés en conseil des ministres qui sont signés par le Président de la République, et ensuite les décrets simples, non délibérés en conseil des ministres et dont l'auteur n'est pas précisé. Concernant la première catégorie des décrets, les constituants des pays d'Afrique noire francophone des années 1990 ne précisent pas la nature des décrets qui doivent être délibérés en conseil des ministres. En l'absence d'une telle précision, le Président de la République peut donc, conformément à la jurisprudence administrative française⁶³⁵, prendre sans distinction tous les décrets en conseil des

⁶³² Consacrée par le juge administratif (CE 8 février 1985, *Association des centres Edouard Leclerc*), l'expression de règlement autonome ne se trouve pas dans la constitution française de 1958. Il se définit comme un domaine qui est réservé au Gouvernement « *par soustraction de la liste des matières attribuées au législateur par l'article 34 de la constitution de 1958* ». Les compétences législative et réglementaire sont donc exclusives l'une de l'autre et, si le pouvoir législatif empiète sur le domaine du pouvoir réglementaire, le Gouvernement peut, pour retrouver sa compétence, recourir à la procédure de déclassement ; cf. Michel de VILLIERS et Armel Le DIVEILLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, op. cit., p. 258 ; Georges DUPUIS, Marie-José GUEDON, Patrice CHRETIEN, op. cit., p. 174.

⁶³³ Article 55 al. 2 de la constitution béninoise de 1990.

⁶³⁴ Article 69 de la constitution togolaise de 1990, 57 al. 1 de la constitution nigérienne de 1999, article 46 de la constitution malienne de 1992...

⁶³⁵ En France, une distinction a été longtemps faite entre les décrets délibérés en conseil des ministres en vertu d'un texte et ceux qui y sont délibérés par simple opportunité politique du Président de la

ministres, dont il a la maîtrise de l'ordre du jour, Ainsi, il lui suffit d'inscrire les décrets qu'il veut signer à l'ordre du jour du conseil des ministres. Quant aux décrets simples, c'est-à-dire des décrets non délibérés en conseil des ministres, la question qui se pose est de savoir si le Président de la République est compétent pour signer de tels décrets. Une réponse positive paraît contraire à la disposition précitée qui ne réserve la compétence du Président de la République qu'aux seuls décrets délibérés en conseil des ministres. Les décrets non délibérés en conseil de ministres relèveraient de toute vraisemblance de la compétence du Premier ministre⁶³⁶. Mais, face à un bicéphalisme de façade en Afrique noire francophone, largement favorable au Président de la République, rien ne l'empêcherait de prendre de tels décrets. D'ailleurs au Togo, le constituant dérivé ne reconnaît au Premier ministre qu'un pouvoir réglementaire d'application des lois, puisque l'article 79 dispose que « *le Premier ministre assure l'exécution des lois* ». Il en est de même au Niger où l'article 59 al. 2 dispose qu'« *il assure l'exécution des lois* ». Ainsi, le Président de la République peut, non seulement signer les décrets de toute nature en conseil des ministres, mais aussi prendre des décrets en dehors de ce conseil.

D'autre part la signature des ordonnances par le Président de la République en conseil des ministres soulève théoriquement en Afrique noire francophone un problème de compétence, puisque les constituants en réservent l'initiative au Gouvernement, qui est différent du chef de l'Etat dans un exécutif dualiste. En effet, la constitution

République. Jusqu'en 1992, et plus particulièrement en 1987, dans sa décision *Syndicat autonome des enseignants de médecine*, le Conseil d'Etat français avait jugé qu'en décret délibéré en conseil des ministres sans obligation devait être considéré comme étant un décret du Premier ministre bien que n'étant que contresigné par lui. Dans ce sens, ce dernier pouvait le modifier par décret ; (voir René Chapus, *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, Paris, 2001, pp. 652-658 ; ou René Chapus, « Le statut des décrets réglementaires délibérés en conseil des ministres », *DS* 1988, chron. XXX, pp. 199 et s.). Mais dans son arrêt *Meyet* du 10 septembre 1992, le Conseil d'Etat est revenu sur son raisonnement en affirmant qu'un décret délibéré en conseil des ministres alors même qu'aucun texte n'imposait cette procédure, doit être signé par le Président de la République et entre donc dans sa compétence exclusive. Le Conseil d'Etat a confirmé cette jurisprudence dans ses décisions du 23 mars 1994, *comité d'entreprise de la Régie Renault* et du 27 avril 1994, *Allamigeon*, en précisant que de tels décrets ne peuvent être modifiés que par des décrets de même nature, et non par décrets du Premier ministre.

⁶³⁶ En France, depuis une pratique instaurée par le général de Gaulle, le Président de la République signe les décrets réglementaires non délibérés en conseil des ministres. Cela paraît contraire à la constitution puisque d'après l'article 13 *le Président de la République signe les décrets délibérés en conseil des ministres*. Mais dans une jurisprudence pratique, le conseil d'Etat a en quelque sorte rétabli l'ordre des choses : l'arrêt *Sicard* du 27 avril 1962 considère que ces décrets ne sont pas entachés d'incompétence dans la mesure où ils portent la signature du Premier ministre, autorité compétente pour les signer ; voir Georges DUPUIS, Marie-José GUEDON, Patrice CHRETIEN, op. cit., p. 177.

togolaise de 1992, comme la plupart de ses homologues de l'Afrique noire francophone, dispose que « *le Gouvernement peut, pour l'exécution de ses programmes, demander à l'Assemblée nationale, l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Ces ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis de la Cour constitutionnelle...* »⁶³⁷. Le chef de l'Etat dispose-t-il d'un simple pouvoir honorifique d'authentification de la décision collective du conseil des ministres ou d'un pouvoir réel de décision ? Nous pouvons répondre sans hésitation qu'en Afrique, le droit du Président de la République de signer les ordonnances en conseil des ministres lui confère un pouvoir réel de décision. La responsabilité des ministres devant le chef de l'Etat, conjuguée du caractère formel du conseil des ministres milite en faveur de cette interprétation. A la limite, le Président de la République pourrait utiliser son droit de signature sous forme de droit de veto en refusant de signer les ordonnances qui ne lui conviennent pas⁶³⁸.

En outre, il faut ajouter que l'obligation de délibérer les projets de loi en conseil des ministres⁶³⁹ fait qu'ils seront arrêtés en dernier ressort par le Président de la République. Le pouvoir réglementaire de ce dernier sera renforcé en période exceptionnelle.

⁶³⁷ Article 86 de la constitution togolaise de 1992, 87 de la constitution nigérienne de 1999, 74 de la constitution malienne de 1992, 107 de la constitution burkinabè de 1991...

⁶³⁸ En France, François Mitterrand avait refusé le 16 juillet, le 2 octobre et le 17 décembre 1986 de signer les ordonnances, pourtant adoptées par le conseil des ministres, et portant respectueusement sur la privatisation, le découpage des circonscriptions législatives et sur l'aménagement du temps de travail. A la question de savoir si le Président de la République est tenu de signer les ordonnances délibérées en conseil des ministres, la doctrine française est divisée. Pour certains (Cf. J. Larché, « le Président de la République est tenu de signer les ordonnances », *Le Monde*, 29 mars 1986 ; Y. Gaudemet, « le Président de la République est tenu de signer. C'est la délibération du conseil des ministres qui est importante », *Le Monde*, 18 avril 1986 ; ou encore G. Bacot, « La signature des ordonnances », *Rev. Adm.*, septembre-octobre 1986, n°233, p. 453.), le Président est tenu de signer les ordonnances, alors que pour d'autres (M. Duverger, « Le pouvoir modérateur », *Le Monde*, 28 mai 1976 ; M. Duverger, « Le Président de la République n'est pas obligé de signer les ordonnances », *Le Monde*, 22 mars 1986 ; Olivier **DUHAMEL**, « Ordonnances : signer ou ne pas signer », *Le Monde*, 12 avril 1986 ; J. **ROBERT**, « M. Mitterrand peut refuser de signer », *Le Monde*, 18 avril 1986 ; Dominique **TURPIN**, *Contentieux constitutionnel*, PUF, Droit fondamental, 1986, pp. 136 et 328.), il peut refuser de signer ; cf. Dominique **TURPIN**, « La présidence du conseil des ministres », op. cit., p. 888 et notes 35 et 36.

⁶³⁹ Articles 89 de la constitution togolaise de 1992, 75 de la constitution malienne de 1992, 97 al. 4 de la constitution burkinabè de 1991...

2. L'exercice du pouvoir réglementaire en période exceptionnelle

Le pouvoir réglementaire du Président se trouvera sans doute renforcer dans les circonstances exceptionnelles.

En effet, contrairement à la constitution togolaise de 1992, la plupart des constitutions des pays d'Afrique noire francophone permettent au chef de l'Etat de mettre en œuvre des pouvoirs exceptionnels en cas de circonstances graves. Dans ce sens, l'article 68 de la constitution béninoise dispose que « *lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire national ou l'exécution des engagements internationaux sont menacés de manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et constitutionnels est menacé ou interrompu, le Président de la République, après consultation du Président de l'Assemblée nationale et du Président de la Cour constitutionnelle, prend en conseil des ministres les mesures exceptionnelles exigées par les circonstances sans que les droits des citoyens garantis par la constitution soient suspendus. Il en informe la nation par un message. L'Assemblée nationale se réunit de plein droit en session extraordinaire* ». L'article 53 de la constitution nigérienne est rédigé dans les mêmes termes, sauf qu'au Niger ces mesures exceptionnelles ne sont pas prises en conseil des ministres. Ainsi, au Niger, ces mesures sont des pouvoirs propres du Président de la République découlant logiquement de l'article 35 de la constitution qui fait de lui « *garant de l'indépendance nationale, ... de l'intégrité du territoire* », du fonctionnement régulier des pouvoirs publics et de la continuité de l'Etat⁶⁴⁰. Quant à la constitution togolaise, elle ne prévoit pas les pouvoirs exceptionnels du chef de l'Etat en cas de circonstances graves. Le constituant togolais de 1992, instruit par la dictature des années d'avant 1990, aurait voulu limiter la toute-puissance du Président de la République. Certes, ces mesures exceptionnelles ont pour finalité le rétablissement de l'ordre constitutionnel⁶⁴¹. Mais en réalité, le recours aux mesures exceptionnelles reste dangereux en ce sens qu'il offre la

⁶⁴⁰ Voir seconde partie, titre 1, chapitre 1.

⁶⁴¹ D'ailleurs redoutant l'usage des prérogatives exceptionnelles dans le sens d'un pouvoir personnel, les constituants béninois et nigériens ont pris soin de souligner que « *les mesures prises doivent s'inspirer de la volonté d'assurer aux pouvoirs publics et constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission* » (articles 69 al. 1 de la constitution béninoise de 1990, 53 de la constitution nigérienne de 1999).

facilité et la tentation du pouvoir personnel, en prenant prétexte d'une crise qui ne serait pas réellement fondamentale mais qu'on présenterait comme tel⁶⁴².

Par contre le constituant togolais, comme ses homologues béninois et nigérien, prévoit la possibilité pour le chef de décréter l'Etat de siège et l'Etat d'urgence⁶⁴³. En effet, l'article 94 al. 1 de la constitution togolaise dispose que « *l'Etat de siège comme l'Etat d'urgence est décrété par le Président de la République en conseil des ministres. L'Assemblée nationale se réunit alors de plein droit, si elle n'est pas en session. La prorogation, au-delà de quinze jours, de l'Etat de siège ou d'urgence ne peut être autorisée que par l'Assemblée nationale...* ». Les constitutions béninoise et nigérienne sont rédigées dans le même sens⁶⁴⁴.

En somme, il faut relever que le monopole du pouvoir réglementaire par le chef de l'Etat lui permet non seulement d'orienter la politique de la nation mais aussi de la diriger. En signant les ordonnances et les décrets ou en arrêtant les projets de loi, le Président de la République oriente et dirige la politique nationale. Les ordonnances, les décrets réglementaires ou les projets de loi sont des instruments de mise en œuvre de la politique ou du programme du chef de l'Etat. En France par exemple, en cas de concordance de majorités, les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres de même que les projets de loi sont d'inspiration présidentielle et visent à mettre en œuvre le programme politique du Président de la République. En outre, la direction de la politique nationale sera facilitée par le monopole du pouvoir de nomination qui permet au Président de la République de diriger l'administration.

⁶⁴² Concernant le recours des pouvoirs de crise, voir seconde partie, titre 1, chapitre 1.

⁶⁴³ L'Etat de siège est défini comme un régime restrictif des libertés publiques pouvant être appliqué par décret sur tout ou partie du territoire en cas de menace étrangère ou d'insurrection, et caractérisé par l'accroissement du contenu des pouvoirs ordinaires de police, par la possibilité d'un dessaisissement des autorités civiles par les autorités militaires et par l'élargissement de la compétences des tribunaux militaires. Quant à l'Etat d'urgence, il est défini comme un régime restrictif des libertés publiques pouvant être appliqué par une loi sur tout ou partie du territoire national, caractérisé surtout par l'extension des pouvoirs ordinaires de police des autorités civiles.

⁶⁴⁴ Article 101 al. 3, 4 et 5 de la constitution béninoise de 1990, 54 et 86 de la constitution nigérienne de 1999.

§2. LA DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE PAR LE MONOPOLE DU POUVOIR DE NOMINATION

Dans tous les pays d'Afrique noire francophone, le chef de l'Etat est le chef de l'administration publique⁶⁴⁵ d'autant plus qu'il nomme à tous les emplois civils et militaires (B). Ce monopole du pouvoir de nomination par le Président de la République conduit en Afrique noire francophone à une politisation de l'administration (B).

A. LA NOMINATION A TOUS LES EMPLOIS CIVILS ET MILITAIRES

Le Président de la République exerce ses pouvoirs de nomination soit en conseil des ministres, soit en dehors du conseil des ministres. Ainsi, on distinguera les nominations par décret présidentiel en conseil des ministres des nominations par décret présidentiel simple.

1. Nominations par décret présidentiel en conseil des ministres

La constitution togolaise, version originale organisait une concurrence de compétences entre le chef de l'Etat et le Premier ministre en matière des pouvoirs de nomination. En effet, s'inspirant des dispositions des articles 13-2 et 21-1 de la constitution française de 1958, l'article 70 attribuait la compétence de principe de nomination au Président de la République et une compétence subsidiaire au Premier ministre, puisque ce dernier exerçait ses pouvoirs de nomination « *sous réserve* » de ceux du Président de la République. Mais la révision de la constitution togolaise en 2002 confie la plénitude des pouvoirs de nomination au Président de la République. Le Premier ministre ne dispose plus d'aucun pouvoir de nomination à moins que le chef de l'Etat le lui délègue⁶⁴⁶.

Aux termes de l'article 70 de la constitution togolaise, issu de la révision de 2002, le chef de l'Etat nomme après délibération du conseil des ministres « *le Grand*

⁶⁴⁵ L'article 51 de la constitution nigérienne de 1999 dispose expressément que « *le Président de la République est le chef de l'administration...* ».

⁶⁴⁶ L'article 70 in fine de la constitution togolaise, issu de cette révision dispose qu'« *il est pourvu aux autres emplois par décret du Président de la République qui peut déléguer ce pouvoir de nomination au Premier ministre* ».

Chancelier des ordres nationaux, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les préfets, les officiers commandants des armées de terre, de mer et de l'air et les directeurs des administrations centrales. Le Président de la République, par décret pris en conseil des ministres, nomme les Présidents d'université et les Professeurs inscrits sur une liste d'aptitude reconnue par les conseils des universités. Le Président de la République, par décret pris en conseil des ministres, nomme les officiers généraux ». Il faut signaler que ces pouvoirs de nomination du Président de la République découlent logiquement de sa qualité de chef de l'Etat, de chef des armées et du garant de la continuité des institutions de la République⁶⁴⁷. En outre, en sa qualité « *de garant de l'indépendance de la magistrature* »⁶⁴⁸, le Président de la République nomme en conseil des ministres « *des magistrats du siège sur proposition du conseil supérieur de la magistrature* » et « *des magistrats du parquet* » sur proposition du Garde des Sceaux, ministre de la justice et après avis du Conseil supérieur de la magistrature⁶⁴⁹. De même, sur proposition de ce dernier, « *le Président de la Cour suprême est nommé par un décret du Président de la République en conseil des ministres* »⁶⁵⁰. Aussi, le Président de la République, par décret pris en conseil des ministres nomme « *le premier Président, le Procureur général, les Présidents de chambre et les conseillers-maîtres* »⁶⁵¹ de la Cour des comptes⁶⁵².

Au Bénin, aux termes de l'article 56 de la constitution, le Président de la République nomme en conseil des ministres le Président de la Cour suprême, le Président de la Haute autorité de l'audio-visuel et de la communication (HAAC), le grand chancelier de l'ordre national, les membres de la Cour suprême, les ambassadeurs, les envoyés extraordinaires, les magistrats, les officiers généraux et supérieurs, les hauts

⁶⁴⁷ Articles 58 de la constitution togolaise de 1992.

⁶⁴⁸ Article 115 de la constitution togolaise de 1992.

⁶⁴⁹ Article 118 de la constitution togolaise de 1992.

⁶⁵⁰ Article 121 de la constitution togolaise de 1992.

⁶⁵¹ Article 108 al.4 de la constitution togolaise de 1992.

⁶⁵² Aux termes de l'article 108 al. 1 de la constitution togolaise, la Cour des comptes est composée « *du premier Président, des présidents de chambre, des conseillers-maitres, des conseillers référendaires et d'auditeurs* ». L'alinéa 6 du même article précise que « *seuls des juristes de haut niveau, des inspecteurs de finances, du trésor et des impôts, des économistes-gestionnaires et des experts comptables ayant une expérience de quinze ans au moins, peuvent être élus ou nommés à la Cour des comptes* ».

fonctionnaires⁶⁵³. L'article 129 de la constitution précise que « *les magistrats sont nommés par le Président de la République, sur proposition du garde des sceaux, ministre de la justice, après avis du conseil supérieur de la magistrature* ». La Cour constitutionnelle a décidé en 1995 que l'avis du Conseil supérieur de la magistrature, visé par l'article 129 de la constitution, doit lier le chef de l'Etat⁶⁵⁴. Par cet avis, il est clair que la haute juridiction béninoise entend promouvoir l'indépendance de la justice par rapport au pouvoir exécutif.

Au Niger, l'article 57 de la constitution de 1992 dispose que le Président de la République par décret pris en conseil des ministres nomme « *aux emplois civils et militaires de l'Etat* ». En sa qualité de « *chef suprême des armées, [il] nomme aux emplois militaires sur proposition du ministre de la défense nationale et après avis du conseil supérieur de la défense nationale* »⁶⁵⁵.

Il faut relever que le Président de la République monopolise les pouvoirs de nomination compte tenu du caractère formel du conseil des ministres et du caractère simple des avis exigés, sous réserve de l'avis du Conseil supérieur de la magistrature au Bénin. Outre ces nominations en conseil des ministres, le Président de la République nomme par décret simple à certains emplois.

2. Les nominations par décret simple du Président de la République

Au Togo, le Président de la République nomme par décret simple trois des neuf membres de la Cour constitutionnelle et le Président de cette dernière⁶⁵⁶. Il est important de relever que ce pouvoir important de nomination des membres de la Cour constitutionnelle au Togo par le Président de la République est issu de la révision de la constitution en 2002. En effet, la constitution de 1992, version originale permettait au

⁶⁵³ Pour plus de détails sur les pouvoirs de nomination du Président de la République au Bénin, voir les articles 115, 143, 127 à 130, 133 et 134.

⁶⁵⁴ Dans sa décision DCC 95-027 du 2 août, la haute juridiction constitutionnelle considère « *que l'article 125 de la constitution affirme l'indépendance du pouvoir judiciaire ; que, pour garantir cette indépendance, le Conseil supérieur de la magistrature doit jouer un rôle prééminent ; que les avis qu'il est appelé à donner dans ce cadre lient le chef de l'Etat ; que, dès lors, l'avis mentionné à l'article 129 doit s'entendre : « avis conforme* » ».

⁶⁵⁵ Article 52 de la constitution nigérienne de 1999.

⁶⁵⁶ Article 100 de la constitution togolaise de 1992.

chef de l'Etat de nommer seulement un seul membre de la Cour constitutionnelle, tandis que son Président était désigné par ses pairs pour une durée de trois ans renouvelable⁶⁵⁷. De même au Bénin, le chef de l'Etat nomme trois membres de la Cour constitutionnelle par décret simple⁶⁵⁸. Au Niger, le Président de la République propose un des sept membres de la Cour constitutionnelle, d'une part, et nomme les sept membres de cette Cour par décret simple, d'autre part⁶⁵⁹. Il faut souligner qu'en réalité le chef de l'Etat nigérien ne désigne qu'un membre de la Cour constitutionnelle, car la nomination des membres de cette dernière, prévue à l'article 104 de la constitution, ne fait qu'entériner les choix déjà effectués par le bureau de l'Assemblée nationale, les magistrats, les avocats, les enseignants de la faculté de droit et les représentants des associations de défense des droits de l'Homme⁶⁶⁰.

En définitive, il convient de conclure qu'en Afrique noire francophone, le chef de l'Etat monopolise les pouvoirs de nomination. Il faut également signaler que cette liste d'emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres ou par décret présidentiel simple n'est pas exhaustive, puisque le Président de la République nomme à plusieurs autres emplois, notamment les directeurs de cabinet de chaque ministère. Ce monopole lui permet « *de placer des personnes de confiance dans les institutions de contre-pouvoirs* »⁶⁶¹, notamment la Cour constitutionnelle et les autres juridictions. Avec un pouvoir de nomination aussi étendu, le risque d'un spoil system à l'africaine est évident.

⁶⁵⁷ Voir seconde partie, titre 2, chapitre 2.

⁶⁵⁸ Article 56 de la constitution béninoise de 1992.

⁶⁵⁹ Article 104 de la constitution du Niger de 1999.

⁶⁶⁰ Article 104 de la constitution nigérienne de 1999 : « *La Cour constitutionnelle comprend sept (07) membres âgés de quarante (40) ans au moins. Elle est composée de : deux personnalités ayant une grande expérience professionnelle dont une proposée par le bureau de l'Assemblée nationale et une proposée par le Président de la République ; deux magistrats élus par leurs pairs ; un avocat élu par ses pairs ; un enseignant de la faculté de droit titulaire au moins d'un doctorat en droit public élu par ses pairs ; un représentant des associations de défense des droits de l'Homme reconnu pour sa compétence en droit public. Les membres de la Cour constitutionnelle sont nommés pour six ans par décret du Président de la République. Leur mandat n'est pas renouvelable. Les membres de la cour constitutionnelle sont renouvelés par tiers tous les deux ans* ».

⁶⁶¹ Stéphane **BOLLE**, *Le régime constitutionnel du Bénin*, op. cit. p. 435.

B. LA POLITISATION DE L'ADMINISTRATION

En Afrique noire francophone, les principes de neutralité de l'administration, de mérite ou de compétence en matière de nomination, de recrutement ou des promotions des agents publics sont sacrifiés sur l'autel des considérations politiques. Les critères politiques restent déterminants dans le recrutement et dans la promotion des agents publics, ce qui aboutit à une subordination de ces derniers au chef de l'Etat.

1. Les considérations politiques comme critère déterminant dans le recrutement des agents publics

Que ce soit les nominations ou le recrutement par concours, l'appartenance au parti politique du chef de l'Etat constitue un gage sérieux et déterminant pour accéder à la fonction publique.

D'une part, dans la mise en œuvre de ses importants pouvoirs de nomination, le Président de la République ne fait que placer les militants et sympathisants de son parti aux postes stratégiques de l'administration. Dans ce sens, tous les directeurs des administrations centrales sont soit des membres influents du parti au pouvoir, soit proches de ce parti. L'allégeance politique au chef de l'Etat est donc plus déterminante que les critères de mérite et de compétence. Ainsi, comme le dit Thierry MICHALON, le parti du chef de l'Etat est *« conçu comme sa cour, au sein de laquelle il convient d'être admis si l'on souhaite prendre part à la redistribution »*⁶⁶². De même, des considérations familiales, claniques ou régionales ne sont pas à exclure. Le mandat de l'ancien Président du Bénin, Nicéphore SOGLO (1991-1996) a été marqué par une gestion familiale du pouvoir⁶⁶³. Egalement au Togo, le pouvoir familial de la famille

⁶⁶² Thierry MICHALON, « Pour la suppression de l'élection présidentielle en Afrique », op. cit., p. 24.
⁶⁶³ Accusé de favoriser les membres de sa famille dans la nomination aux emplois civils, le Président Soglo se justifie en ces termes : *« Ce n'est pas ma faute si depuis l'époque du roi Béhanzin ma famille a toujours produit des cadres d'excellent niveau dans tous les grands corps de l'Etat... En fait, j'utilise quatre critères pour choisir mes collaborateurs : la compétence, l'intégrité, la représentativité politique ... et enfin, la loyauté. Si pour une fonction précise, la personne qui réussit ces quatre tests est de ma famille, je ne la pénaliserais pas simplement parce qu'elle est Soglo ! »*. Pour sa part, sa femme Rosine Soglo défend son mari en ces termes : *« pourquoi mon mari n'aurait-il pas la possibilité de donner une chance à sa famille, alors que des étrangers l'ont ? Croyez-vous que le prochain Président donnerait une place à M. Vieyra et M. Soglo Saturnin ... pourquoi n'aurait-il pas droit à un avenir ? Celui de pouvoir mettre sur leur carte : ancien ministre ou ancien*

Gnassingbé est évident. En effet, en 2005, après la mort de leur père Gnassingbé Eyadema⁶⁶⁴, Faure Gnassingbé lui succèdera à la suite de la présidentielle contestée d'avril 2005, alors que son frère cadet Gnassingbé Kpatcha, Directeur de la Société d'Administration des Zones Franches (SAZOF), sera nommé ministre de la défense. Il va cumuler les deux postes en violation de la constitution de 1992⁶⁶⁵ jusqu'à son éviction du Gouvernement en 2007, suite aux relations difficiles que les deux frères Gnassingbé entretenaient entre eux⁶⁶⁶. Rock Gnassingbé, pour sa part, deviendra Directeur adjoint du Port autonome de Lomé.

D'autre part, les concours ne sont qu'une procédure de façade de recrutement des agents publics. Certes, les concours sont organisés et les copies semblent être corrigées, mais en réalité les résultats sortis de ces concours sont loin d'être considérés. En effet, par exemple au Togo, après les concours, chaque ministre ou dignitaire du parti au pouvoir, communément appelé « *bras longs* », présente la liste de ses candidats « *protégés* ». Le plus souvent, ces derniers sont tenus au préalable de participer à la campagne électorale aux côtés des candidats du parti au pouvoir. Cette participation à la campagne est une condition sine qua non à la réussite au concours. Dans ce sens, il est évident que l'administration contribue « *davantage à distribuer des prébendes à une*

conseillé à la présidence. Le Président Mitterrand a bien pris son fils certainement parce que son garçon était compétent » ; voir Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit., pp. 443-446.

⁶⁶⁴ Le général Gnassingbé Eyadema a été Président de la République togolaise de 1967 jusqu'à sa mort au pouvoir en 2005.

⁶⁶⁵ Aux termes de l'article 76 al. 2 de la constitution de 1992, « les fonctions de membres du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et tout emploi privé ou public, civil ou militaire ou de toute autre activité professionnelle ».

⁶⁶⁶ Pendant que Kpatcha Gnassingbé occupait le poste de ministre de la défense (2005-2007), des rumeurs sur une brouille entre lui et le son frère Président, Faure Gnassingbé, couraient partout à Lomé, voire des rumeurs de coup d'Etat. Kpatcha a même confirmé sa mésentente avec son frère Président à Jeune Afrique, même s'il dément de préparer un coup d'Etat : « *Je ne prépare aucun putsch contre Faure. J'ai certes des divergences avec lui sur la conduite du pays et du parti, mais je n'utiliserai pas la force contre lui. Sur le plan personnel, il est vrai que nous ne sommes pas proches mais nous ne sommes pas obligés d'être des amis* ». Les Présidents gabonais, Omar Bongo Ondimba, et burkinabè, Blaise Compaoré, ont tenté en vain de les réconcilier. Kpatcha finira par être évincé du Gouvernement, puisque le décret n° 2007-132/PR du 13 décembre 2007 portant composition du Gouvernement rattacha le ministère de la défense et des Anciens Combattants à la présidence. Kpatcha Gnassingbé retournera siéger à l'Assemblée nationale. Il finira par être arrêté à son domicile en avril 2009 et incarcéré pour tentative réelle ou supposée de coup d'Etat ; voir Les frères, *Jeune Afrique*, n° 2445, du 18 au 24 novembre 2007.

clientèle politique qu'à préserver les chances d'un développement national »⁶⁶⁷. En outre, le grade et l'ancienneté ne sont pas pris en compte dans la promotion des agents publics qui se fait sur des critères politiques ou purement ethniques. Ces conditions d'accès à la fonction publique et de promotion des agents publics font que ces derniers restent dépendants du chef de l'Etat.

2. L'allégeance politique des agents publics au chef de l'Etat

Nommé sur le critère politique, l'agent public se sent redevable à l'égard du parti au pouvoir et plus particulièrement à l'égard du chef de l'Etat. Comme l'écrit Jean-Claude TCHEUWA à propos de l'administration camerounaise, toute « *nomination à quelque niveau que ce soit est considérée comme une faveur faite au bénéficiaire et, pour cette raison, l'on se croit à jamais lié par un pacte de sujétion et de docilité entre ce dernier et l'autorité de nomination. Le devoir d'ingratitude, qui libère le fonctionnaire de son supérieur hiérarchique et lui permet d'accomplir avec toute la rigueur, toute l'impartialité nécessaire son devoir ou ce pourquoi il a été nommé, est donc ignoré en Afrique »⁶⁶⁸. Les directeurs généraux des administrations centrales paient leur dette, c'est-à-dire le prix de leur nomination par leur soutien actif qu'ils apportent au chef de l'Etat en louant les mérites de ce dernier. C'est surtout « *la peur de perdre leur poste [qui] a transformé les directeurs des sociétés publiques en griot »⁶⁶⁹ du Président de la République. D'ailleurs ils sont nommés pour promouvoir la politique du chef de l'Etat, car « *dans un système à légitimité faible, seule la pratique du patronage combinée avec celle de la coercition permet de se créer les soutiens indispensables à la survie politique »⁶⁷⁰. Ainsi le Président de la République contrôle les accès à la fonction publique et par conséquent aux ressources matérielles afin de pouvoir les redistribuer et d'obtenir des soutiens politiques. Dans cette logique,***

⁶⁶⁷ Yao Biova **VIGNON**, « Réflexion sur la privatisation des entreprises publiques en Afrique », *Annale de l'université du Bénin, série Droit, Economie*, tome XVI, 1996, p. 152.

⁶⁶⁸ Jean-Claude **TCHEUWA**, « Essai de qualification sur le régime politique camerounais, la difficile affirmation d'un régime authentiquement parlementaire », op. cit., p. 170.

⁶⁶⁹ « Politisation abusive de l'administration publique : Les cadres propagandistes de l'Etat FCBE », *DP Le Grand Journal* (Benin), mardi 24 février 2009.

⁶⁷⁰ Jean-François **MEDARD**, « L'Etat patrimonialisé », *Politique Africaine*, septembre 1990, n°39, p. 31.

l'administration constitue sans doute « *un instrument privilégié [du] pouvoir* »⁶⁷¹ du chef de l'Etat.

⁶⁷¹ Lucien Fidèle **TOULOU**, « La fonction présidentielle entre contraintes institutionnelles et contraintes sociales : c'est l'arbre qui cache la forêt et vice-versa ? », op. cit., p. 108.

CONCLUSION DU TITRE 2

La persistance des mécanismes du régime présidentiel dans l'organisation constitutionnelle des années 1990 est l'expression d'une ambition parlementaire inachevée. Elle illustre une absence d'unanimité au sein de la classe politique des années 1990 au sujet de l'adoption du régime parlementaire. Deux hypothèses plausibles peuvent expliquer la résistance au parlementarisme : d'une part, il existait certainement encore au sein de la classe politique africaine certains nostalgiques du passé autoritaire qui a longtemps servi les intérêts personnels et égoïstes de ceux-là qui étaient au pouvoir ; d'autre part, d'autres n'étaient pas convaincus, non seulement des vertus thérapeutiques du régime parlementaire en matière de limitation des pouvoirs du chef de l'Etat, mais aussi de l'opportunité de cette forme d'organisation des pouvoirs publics en Afrique noire francophone. En outre, la résistance au parlementarisme révèle aussi des difficultés des Etats africains à se défaire de l'institution présidentielle qui demeure sublimée en Afrique. La prééminence de l'institution présidentielle en Afrique noire francophone sur les autres institutions étatiques est sans équivoque. Cette prééminence s'explique par sa désignation au suffrage universel direct et les pouvoirs que la constitution lui reconnaît. Le chef de l'Etat est de droit ou de fait chef de l'exécutif. Il monopolise le pouvoir réglementaire aussi bien en temps normal qu'en période de circonstances exceptionnelles. Il est également chef des armées et de l'administration. En témoigne donc le monopole par le Président de la République des pouvoirs de nomination. C'est cette place qu'occupe le chef de l'Etat au sein de l'appareil institutionnel en Afrique qui explique le tour passionnel que prend l'élection présidentielle qui devient un rendez-vous de violences.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Malgré les résistances, malgré la persistance de certains mécanismes du régime présidentiel, le modèle constitutionnel des années 1990 de la quasi-totalité des Etats d'Afrique noire francophone était fortement d'inspiration parlementaire. Il était le symbole d'un constitutionnalisme nouveau, révolutionnaire, voire vindicatif ou revanchard sur un ordre autoritaire dont le chef d'orchestre était le chef de l'Etat. Il était fondé sur la noble ambition de limitation du pouvoir présidentiel. A l'exception notoire du Bénin, le nouveau constituant africain avait pensé trouver le remède au problème de la dictature d'antan de l'exécutif en opérant une division du pouvoir en son sein. Mais il semble que cette organisation constitutionnelle des pouvoirs publics est loin de faire recette, car le chef de l'Etat reste et demeure le principal pôle d'impulsion du pouvoir politique. Toutes les autres institutions lui restent soumises. Le partage du pouvoir exécutif tant attendu entre le chef de l'Etat et un Premier ministre n'a jamais eu lieu. D'ailleurs les constitutions ont été très vite révisées dans une perspective de subordination du Premier ministre au chef de l'Etat. Non seulement son statut est rendu précaire, mais aussi, lorsqu'on parcourt toutes les constitutions africaines, les attributions du Premier ministre sont introuvables. Pis encore, le bicéphalisme a été à l'origine de multiples crises au sommet de l'Etat, liées tantôt à la désignation du Premier ministre, tantôt à la répartition du pouvoir exécutif entre ce dernier et le chef de l'Etat. Au regard de ce constat, le modèle constitutionnel hybride paraît moins viable en Afrique noire francophone. C'est pourquoi il serait nécessaire de repenser le modèle constitutionnel des années 1990 au regard des expériences vécues.

SECONDE PARTIE. LA DETERMINATION D'UN NOUVEAU MODELE CONSTITUTIONNEL

Défendant le nouveau constitutionnalisme africain, après quinze ans de pratique du pouvoir, le Professeur Jean du BOIS de GAUDUSSON estime que *« l'écart entre le contenu formel des normes et leur application peut être posé, il est plus ou moins grand, mais ceci n'enlève rien au fait que celles-ci possèdent d'une part, une signification politique sociale et, d'autre part, qu'elles sont moins ineffectives qu'une partie de la doctrine le laisse entendre. A cet égard, l'ineffectivité qui a longtemps été considérée comme la caractéristique du droit constitutionnel en Afrique est postulée plus qu'elle n'est démontrée »*⁶⁷².

Ce bilan, que fait le Professeur Jean du BOIS de GAUDUSSON du constitutionnalisme des années 1990, sans être faux mérite d'être relativisé.

En effet, après vingt ans de pratique et d'expérience démocratiques, on constate que, pour reprendre la célèbre formule de Louis Favoreu, *« la politique est saisie par le droit »*⁶⁷³ en Afrique noire francophone. D'une part, les débats politiques sont portés sur le terrain du droit, car la référence aux normes, surtout constitutionnelles, et à la légalité est devenue un passage obligé de la légitimité⁶⁷⁴. L'on peut donc estimer avec Albert Bourgi *« qu'il est révolu le temps où les dirigeants considéraient comme des « chiffons de papier » les constitutions et les règles fondamentales qui y étaient énoncées, [car la constitution est devenue] le fondement de toute activité étatique »*⁶⁷⁵. D'autre part, on assiste à la *« juridicisation des débats politiques »*⁶⁷⁶, car les conflits politiques sont portés devant le juge constitutionnel. En effet, à côté des pays comme le Tchad, la Guinée, le Togo, le Gabon et le Cameroun, où le juge constitutionnel continue à avoir

⁶⁷² Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, « Défense et illustration du constitutionnalisme en Afrique après quinze ans de pratique du pouvoir », op. cit., p. 612.

⁶⁷³ Cité par Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, « Défense et illustration du constitutionnalisme en Afrique après quinze ans de pratique du pouvoir », op. cit., p. 615.

⁶⁷⁴ Outre l'article de Jean du **BOIS de GAUDUSSON** précité, voir Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, « Les solutions constitutionnelles des conflits politiques », op. cit., pp. 250-256 ; Albert **BOURGI**, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », op. cit. pp. 721-748 ; Gérard **CONAC**, « Quelques réflexions sur le nouveau constitutionnalisme africain », op. cit. pp. 26-32 ; Célestin **KEUTCHA TCHAPNGA**, « Droit constitutionnel et conflits politiques en Afrique noire francophone », *RFDC* 2005. 63. 451-492 ; Babacar **GUEYE**, « La démocratie en Afrique : succès et résistances », op. cit., pp. 5-26.

⁶⁷⁵ Albert **BOURGI**, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », op. cit., pp. 725 et 726.

⁶⁷⁶ Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, « Les solutions constitutionnelles des conflits politiques », op.cit., p. 252.

du mal à s'affranchir de l'emprise du politique, il y a des Etats, comme le Bénin, où la justice constitutionnelle est plus ou moins parvenue à imposer son autorité⁶⁷⁷.

Cependant, il ne faut pas non plus surestimer ses résultats au point de négliger les crises nées de l'application des constitutions et la manipulation dont ces dernières ont fait l'objet. En effet, au Togo, au Gabon, au Burkina-Faso, au Cameroun, au Sénégal et en Côte-D'Ivoire, pour ne prendre que ces exemples, la constitution a été remaniée à plusieurs reprises au cours des dernières années, notamment dans des dispositions touchant tantôt à la durée du mandat présidentiel, tantôt au nombre de mandats que le Président de la République peut accomplir, tantôt aux rapports entre ce dernier et le Premier ministre, ou tout simplement entre l'exécutif et le Parlement⁶⁷⁸. Le Professeur Théodore HOLO a même pu parler d'une « *démocratie émasculée* »⁶⁷⁹. Ces différentes révisions, même si certaines sont motivées par un manque de volonté des dirigeants à s'engager réellement dans le processus démocratique⁶⁸⁰, illustrent les faiblesses et les insuffisances des constitutions hybrides adoptées par la plupart des pays d'Afrique noire francophone dès les années 1990 et inspirées de la constitution française de 1958. Elles sont donc « *sur des points essentiels, de véritables nids à contentieux, des sujets de disputes juridiques et exégétiques et des occasions de crises politiques* »⁶⁸¹.

Au regard de ces nombreuses révisions visant tantôt à assurer la pérennisation du chef de l'Etat au pouvoir, tantôt à renforcer les pouvoirs du chef de l'Etat, nous traiterons des difficultés des modèles constitutionnels des années 1990 à contenir le pouvoir présidentiel (Titre 1). C'est pourquoi nous plaçons en faveur d'un régime présidentiel fortement repensé (Titre 2).

⁶⁷⁷ Voir Célestin **KEUTCHA TCHAPNGA**, « Droit constitutionnel et conflits politiques en Afrique noire francophone », op. cit., pp. 468-472 ; Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, « Défense et illustration du constitutionnalisme en Afrique après quinze ans de pratique du pouvoir », op. cit ; Gérard **CONAC**, « Succès et crises du constitutionnalisme africain », op. cit ; Albert **BOURGI**, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », op. cit ; Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, « Les solutions constitutionnelles des conflits politiques », op. cit ; Théodore **HOLO**, « Emergence de la justice constitutionnelle », *Pouvoirs* 2009/2, N° 129, pp. 101-114.

⁶⁷⁸ Voir Jean-Louis **ATANGANA AMOUGOU**, « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », op. cit., pp. 583-622.

⁶⁷⁹ Théodore **HOLO**, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée », op. cit., p. 31.

⁶⁸⁰ C'est l'exemple du Togo, du Gabon, de la Guinée, etc.

⁶⁸¹ Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, « Défense et illustration du constitutionnalisme en Afrique après quinze ans de pratique du pouvoir », op. cit, p. 617.

**TITRE 1. LES DIFFICULTES DES MODELES
CONSTITUTIONNELS DES ANNEES 1990 A CONTENIR LE POUVOIR
PRESIDENTIEL**

Fortement influencés par la constitution française de 1958, bon nombre de constituants francophones⁶⁸² ont opté pour le régime que le doyen Maurice DUVERGER qualifie de « *régime semi-présidentiel* »⁶⁸³, c'est-à-dire une organisation constitutionnelle qui « *se caractérise par l'existence d'un chef d'Etat élu au suffrage universel et doté de pouvoirs d'arbitrage plus ou moins importants, aux côtés d'un Premier ministre, chef du Gouvernement, responsable devant le Parlement* »⁶⁸⁴. Mais loin d'être un mimétisme, l'objectif recherché par ce type d'organisation constitutionnelle était de contenir le pouvoir présidentiel et de revaloriser le Parlement.

Mais après vingt ans d'expérimentation de ce régime, un triple constat s'impose : d'abord, il n'a pas réussi à affaiblir les pouvoirs du Président de la République, car le Premier ministre n'a pas pu tenir devant lui, ensuite la répartition des pouvoirs entre ce dernier et le premier a été toujours l'occasion des conflits politiques et enfin, le Parlement n'a pas pu s'affirmer.

Dans cette partie, nous n'allons plus revenir sur les conflits issus de la répartition des compétences entre le Président de la République et le Premier ministre⁶⁸⁵. Mais il faut constater que le Président de la République a pris le dessus sur toutes les autres institutions. Nous avons déjà traité de la mise sous-tutelle du Premier ministre⁶⁸⁶. C'est pourquoi notre attention portera sur la persistance de la domination du Parlement par le chef de l'Etat (Chapitre 1) et sur la tendance de celui-ci à pérenniser au pouvoir (Chapitre 2).

⁶⁸² Seul le Bénin fait figure d'exception ; voir Koffi **AHADZI** « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », op. cit., p. 75.

⁶⁸³ Maurice **DUVERGER**, Les régimes semi-présidentiels, Paris, PUF, 1986 ; voir également Olivier **DUHAMEL**, Droit constitutionnel et politique, Seuil, paris, 1994, pp. 87-88.

⁶⁸⁴ Koffi **AHADZI** « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », op. cit., pp. 72 et 73.

⁶⁸⁵ Voir première partie, titre 1, premier chapitre, section 2.

⁶⁸⁶ Koffi **AHADZI**, « Le Premier ministre en Afrique noire francophone : étude de quelques exemples récents », op. cit., p. 33 et s.

CHAPITRE 1. LA PERSISTANCE DE LA DOMINATION DES ASSEMBLEES PARLEMENTAIRES PAR LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

Sous le monopartisme, les Parlements des pays d'Afrique noire francophone se trouvaient dans une position subalterne par rapport au chef de l'Etat⁶⁸⁷. Durant cette période, les parlementaires, par le biais du parti unique et grâce au scrutin national de liste unique, étaient devenus « *des vassaux et les obligés du chef d'Etat qui, au sommet de la pyramide, contrôlait les investitures* »⁶⁸⁸. Dans ces conditions, ces Parlements monocolores étaient présentés comme des chambres d'enregistrement des volontés présidentielles ou tout simplement un « *élément du décor et du décorum* »⁶⁸⁹.

Mais, dès les années 1990, à la faveur du processus de démocratisation, on a assisté à la restauration de la composition pluraliste du Parlement et à une volonté d'émancipation de cet organe par le renforcement de ces pouvoirs. Cependant, les constituants des pays d'Afrique noire francophone avaient reconduit les techniques constitutionnelles du parlementarisme rationalisé de la cinquième République française qui favorisent la domination du Parlement par l'exécutif⁶⁹⁰. C'est ce qui fait que malgré la composition pluraliste des parlements africains, la plupart d'entre eux restent dominés par le Président de la République. Cette domination tient, d'une part, à la reconnaissance à l'exécutif d'un véritable pouvoir législatif (Section 1) et, d'autre part, aux moyens d'action du Président de la République sur le pouvoir législatif (Section 2).

SECTION 1. LA RECONNAISSANCE D'UN VERITABLE POUVOIR LEGISLATIF A L'EXECUTIF

S'inspirant de la constitution française de 1958, les constitutions des pays d'Afrique noire francophone ont organisé une subordination de l'organe législatif à l'égard de l'exécutif et surtout à son chef, c'est-à-dire le Président de la République. Le

⁶⁸⁷ Voir Louis **DUBOIS**, « Le régime présidentiel dans les nouvelles constitutions des Etats africains d'expression française », op. cit. pp. 218 et s. ; Jean **BUCHMANN**, *L'Afrique noire indépendante*, op. cit., pp. 266-270 ; Dimitri Georges **LAVROFF**, *Les systèmes constitutionnels en Afrique noire : les Etats francophones*, op. cit., pp. 63-66.

⁶⁸⁸ Stéphane **BOLLE**, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit. p. 348.

⁶⁸⁹ Jean-François Médard, cité par Téléphore **ONDO**, *La responsabilité introuvable du chef d'Etat africain*, op. cit. p. 121.

⁶⁹⁰ Ces techniques sont, entre autres, la limitation du domaine législatif, la réglementation stricte de la durée des sessions parlementaires et de l'initiative financière des députés, l'ordre du jour prioritaire du Gouvernement, la priorité du texte initié par le Gouvernement sur celui présenté par la commission, le recours aux ordonnances, l'adoption du budget par ordonnance après un certain délai...

constituant reconnaît à l'exécutif un pouvoir législatif aussi bien en temps normal (Paragraphe 1) qu'en période de circonstances exceptionnelles (Paragraphe 2).

§1. LE POUVOIR LEGISLATIF DE L'EXECUTIF EN TEMPS NORMAL

« Gouverner, c'est légiférer »⁶⁹¹. Cette vision de Jean Gicquel et de Jean-Eric Gicquel a largement inspiré les constituants des pays d'Afrique noire francophone des années 1990. Dans tous ces pays, non seulement la procédure législative est maîtrisée par l'exécutif (A), mais aussi ce dernier peut intervenir dans le domaine législatif par voie d'ordonnance (B).

A. LA MAITRISE DE LA PROCEDURE LEGISLATIVE

En Afrique noire francophone, l'exécutif a la maîtrise de toute la procédure législative. Non seulement il tient de la constitution une hégémonie dans l'initiative législative, mais aussi ses projets de loi bénéficient d'une inscription prioritaire à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

1. L'hégémonie de l'exécutif dans l'initiative législative

La constitution des Etats-Unis d'Amérique, considérée comme celle qui incarne le mieux le régime présidentiel, n'accorde pas formellement l'initiative des lois au pouvoir exécutif⁶⁹², définie comme « *le droit de soumettre aux chambres un texte qui, s'il est revêtu de leur approbation, deviendra loi* »⁶⁹³. Carré de Malberg, et l'ensemble de la

⁶⁹¹ Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 711.

⁶⁹² Mais le Président des Etats-Unis intervient dans la fonction législative d'une manière indirecte grâce au droit de message. En effet, aux termes de l'article 2 section 3 de la constitution des Etats-Unis, le Président doit « *de temps en temps fournir au Congrès une information sur l'état de l'union et recommandera à sa considération les mesures qu'il jugera nécessaires* ». C'est ce texte qui fonde l'intervention législative du Président par le biais du droit de message. Il s'agit d'abord du message traditionnel du début d'année, c'est-à-dire du message sur l'état de la nation que le Président peut venir lire en personne au congrès. A ces discours programme se sont annexés les projets de loi que le chef de l'Etat souhaite voir adopter. Et le Président ne manque jamais de parlementaires pour déposer les projets de loi qu'il a lui-même préparés. A ce message s'en sont ajoutés d'autres : le message sur le budget qui est préparé depuis 1921 par l'Office du budget, relevant du Président, le message sur la situation économique et sociale et depuis Nixon, un message sur la situation du monde ; voir Dominique CHAGNOLLAUD, *Droit constitutionnel contemporain*, op. cit., pp. 402.

⁶⁹³ Joseph BARTHELEMY et Paul DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., p. 731.

doctrine française, parle donc d'une séparation radicale des organes exécutif et législatif, qui, « *étant appelés à exercer des fonctions séparées doivent être parqués dans des sphères d'action absolument différentes (...). Le chef de l'exécutif [n'a pas] la faculté de prendre, soit par lui-même, soit par l'intermédiaire de ses ministres, l'initiative d'un projet de loi* »⁶⁹⁴.

En revanche, l'esprit du régime parlementaire exige que le Gouvernement et le Parlement soient étroitement soudés. Par conséquent, dans un régime parlementaire, la constitution prévoit expressément l'intervention du Gouvernement dans le domaine législatif.

En France, le constituant fait une distinction entre les matières qui sont réservées à la loi et celles qui relèvent de la compétence du pouvoir exécutif⁶⁹⁵. Mais en plus des matières qui lui sont réservées, le constituant reconnaît au Gouvernement l'initiative des lois concurremment avec le Parlement. En revanche, il réduit la compétence législative de ce dernier en prévoyant un certain nombre d'irrecevabilités⁶⁹⁶.

S'inspirant de la constitution française de 1958, la constitution togolaise dispose expressément que « *l'initiative des lois appartient concurremment aux députés et au Gouvernement* »⁶⁹⁷, alors que la constitution nigérienne de 1999 dispose pour sa part que « *le Gouvernement a l'initiative des lois concurremment avec les membres de l'Assemblée nationale* »⁶⁹⁸. Quant à la constitution béninoise, elle dispose que « *l'initiative des lois appartient concurremment au Président de la République et aux membres de l'Assemblée Nationale* »⁶⁹⁹. Nous constatons qu'au Togo et au Niger, l'initiative des lois est reconnue au Gouvernement, et au Président de la République au

⁶⁹⁴ **CARRE De MALBERG**, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, tome 2, op. cit., p. 41.

⁶⁹⁵ Articles 34 et 37 de la constitution française de 1958.

⁶⁹⁶ D'abord, en liaison avec la répartition opérée entre le domaine de la loi et du règlement, l'article 41, issu de la rédaction de la révision du 23 juillet 2008 de la constitution française de 1958 dispose que « *s'il apparaît au cours de la procédure législative, qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le Président de l'Assemblée peut opposer l'irrecevabilité* ». Ensuite aux termes de l'article 40 de la même constitution, « *les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation, d'une charge publique* ».

⁶⁹⁷ Voir article 83 de la constitution togolaise du 14 octobre 1992.

⁶⁹⁸ Article 90 de la constitution nigérienne de 1999.

⁶⁹⁹ Voir article 105 de la constitution béninoise du 10 décembre 1990.

Bénin⁷⁰⁰. Ainsi, en principe, les constitutions togolaise et nigérienne excluent la compétence du Président de la République en matière d'initiative des lois. Mais, dans la pratique, les projets de lois sont arrêtés en conseil des Ministres présidé par le Président de la République⁷⁰¹. En conséquence, il revient à celui-ci d'arrêter en dernier ressort ces projets de loi.

De même, les constitutions de ces trois pays prévoient des irrecevabilités qui frappent les propositions de loi émanant des députés lorsqu'elles tendent à affecter les finances publiques⁷⁰², et ce, afin d'éviter que le budget de l'Etat soit victime de la surenchère démagogique des députés. Une interprétation rigoureuse de cette irrecevabilité peut être susceptible de supprimer purement et simplement l'initiative parlementaire, car « *à la réflexion, on peut s'interroger sur le point de savoir, si une proposition ou un amendement peut être formulée sans affecter, d'une manière ou d'une autre, le montant des finances publiques* »⁷⁰³. L'irrecevabilité frappe également des propositions de loi qui ne sont pas du domaine de la loi⁷⁰⁴. Le constituant nigérien ajoute une autre cause d'irrecevabilité : les propositions, projets de loi et amendements qui portent atteinte aux bonnes mœurs sont irrecevables⁷⁰⁵. Outre ces irrecevabilités, il faut mentionner que traditionnellement, l'initiative parlementaire est écartée dans certains domaines, notamment les lois autorisant la ratification des engagements internationaux, la loi de finances, de financement de la sécurité sociale etc. Au Bénin, l'irrecevabilité est prononcée par le Président de l'Assemblée nationale après délibération du bureau⁷⁰⁶. Au Niger, elle est prononcée par le Président de l'Assemblée nationale, alors qu'au Togo, c'est la conférence des Présidents qui se prononce sur

⁷⁰⁰ L'article 76 de la Constitution togolaise de 1992 définit le Gouvernement comme étant composé du Premier ministre, des ministres et le cas échéant, des Ministres d'Etat, des Ministres Délégués et Secrétaires d'Etat.

⁷⁰¹ Aux termes de l'article 89, les projets de lois sont délibérés en Conseil des Ministres

⁷⁰² Articles 93 de la constitution nigérienne de 1999, 107 de la constitution béninoise de 1990, 90 de la constitution togolaise de 1992.

⁷⁰³ Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 710.

⁷⁰⁴ Articles 104 de la constitution béninoise de 1990, 92 de la constitution nigérienne de 1999, 82 alinéa 6 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo de 2007.

⁷⁰⁵ Article 92 de la constitution de 1999.

⁷⁰⁶ Article 104 alinéa 2 de la constitution béninoise de 1990.

l'irrecevabilité⁷⁰⁷. Ces limitations de l'initiative législative parlementaire favorisent l'exécutif qui en réalité devient le véritable législateur en inscrivant même prioritairement ses projets de loi à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

2. L'inscription prioritaire des projets de loi à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale

Dans la plupart des pays d'Afrique noire francophone⁷⁰⁸, l'inscription des projets ou propositions de lois reste calquée sur la version originale de l'article 48 de la constitution française de 1958⁷⁰⁹.

A cet effet, le constituant togolais de 1992 dit clairement que « *l'inscription, par priorité, à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, d'un projet ou d'une proposition de loi ou d'une déclaration de politique générale, est de droit si le Gouvernement en fait la demande* »⁷¹⁰.

⁷⁰⁷ Articles 92 de la constitution nigérienne de 1999, 82 alinéa 6 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale de 2007.

⁷⁰⁸ Articles 57 de la constitution gabonaise de 1991, 118 de la constitution du Burkina Faso de 1991, 84 de la constitution du Sénégal de 2001, 141 de la constitution du Tchad de 1996, 68 de la constitution de Djibouti de 1992, article 69 de la constitution de Mauritanie de 1991, amendée par référendum en 2006 etc.

⁷⁰⁹ Dans sa version originale, l'article 48 de la constitution française de 1958 attribuait au Gouvernement la maîtrise quasi complète de l'ordre du jour des assemblées. En effet, ce texte reconnaissait au Gouvernement le droit de faire inscrire, par priorité et dans l'ordre qu'il fixait, à l'ordre du jour des assemblées les projets de loi qu'il déposait et les propositions de loi qu'il acceptait. En outre, le Gouvernement pouvait non seulement modifier l'ordre du jour, mais aussi en augmenter le volume de manière à ne laisser aucun moment libre pour l'ordre du jour complémentaire arrêté par la conférence des présidents. Cette maîtrise gouvernementale sur le programme de travail des assemblées a longtemps neutralisé le droit d'initiative reconnu aux parlementaires. Cependant elle connaissait trois exceptions : une séance au moins par semaine est réservée aux questions orales ; les éventuelles motions de censure doivent être examinées au plus tard le cinquième jour qui suit leur dépôt ; enfin et surtout la loi constitutionnelle du 4 août 1995 avait rendu aux assemblées leur entière liberté de travail pendant une séance par mois. Mais le nouvel article 48, issu de la révision de juillet 2008, apporte un nouveau mode de partage de l'ordre du jour. En effet, aux termes des nouvelles dispositions de ce texte, les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, les textes transmis par l'autre Assemblée depuis plus de six semaines, les projets relatifs aux états de crise ou autorisant la prolongation des interventions militaires à l'étranger sont inscrits par priorité à l'ordre du jour des assemblées. Le reste du temps de travail de ces dernières est partagé entre le Gouvernement et le choix de la conférence des présidents, à savoir, deux semaines sur quatre à chacun. Comme le remarque le Professeur Bernard **CHANTEBOUT**, « *s'il constitue un réel progrès, ce nouveau mode de répartition risque de changer peu de chose à la répartition antérieure, si ce n'est au bénéfice des parlementaires de la majorité, auxquels le Gouvernement peut toujours demander d'ailleurs de reprendre à leur compte les textes qu'il souhaite voir adopter* » ; voir Bernard **CHANTEBOUT**, *Droit constitutionnel*, op. cit., pp. 544-545.

⁷¹⁰ Article 82 alinéa 2 de la constitution togolaise de 1992.

Cependant, au Bénin, le constituant de 1990 place le Gouvernement dans une situation d'infériorité en ce qui concerne l'inscription des textes à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Il oblige seulement cette dernière à informer le Président de la République de « *l'ordre du jour de ses séances* »⁷¹¹. Il en va de même au Niger où le constituant de 1999 prévoit tout simplement que « *l'Assemblée nationale informe le Président de la République et le Gouvernement de l'ordre du jour de ses sessions, de ses séances, ainsi que celui de ses commissions* »⁷¹². D'ailleurs, au Bénin, le 1^{er} octobre 1994, la Cour constitutionnelle avait jugé « *qu'aucun délai n'est imposé entre cette communication et la séance à laquelle les membres du Gouvernement peuvent assister* »⁷¹³. Le Gouvernement béninois peut seulement présenter des demandes d'inscription prioritaire et de modification de l'ordre du jour par adjonction, retrait ou inversion d'un ou plusieurs textes prioritaires⁷¹⁴. Mais il ne s'agit là que de propositions d'ordre du jour prioritaire qui ne lient en rien la direction de l'Assemblée nationale. La maîtrise totale par l'Assemblée nationale béninoise de son ordre du jour lui a permis, sous la présidence Soglo (1991-1996), de ne pas examiner le projet de loi portant code des marchés publics, déposés le 29 décembre 1993⁷¹⁵.

La maîtrise par l'Assemblée nationale béninoise de son ordre du jour ne constitue qu'un cas isolé, car la plupart des constitutions des pays d'Afrique noire francophone reconnaissent au Gouvernement d'importants pouvoirs en matière de procédure législative. Dans leur unanimité, elles permettent au Gouvernement de légiférer par ordonnance.

⁷¹¹ Article 94 de la constitution béninoise de 1990.

⁷¹² Article 77 de la constitution nigérienne de 1999.

⁷¹³ Décision de la Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 31-94 du 1^{er} octobre 1994.

⁷¹⁴ Article 84 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

⁷¹⁵ Voir Stéphane **BOLLE**, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit., p. 526.

B. L'INTERVENTION DU GOUVERNEMENT DANS LA FONCTION LEGISLATIVE PAR VOIE D'ORDONNANCE

Les constitutions des pays d'Afrique noire francophone distinguent deux sortes d'ordonnances : les ordonnances budgétaires⁷¹⁶, inspirées de l'article 47 de la constitution française de 1958, et celles prises sur habilitation du législatif conformément à l'article 38 de cette même constitution⁷¹⁷. S'agissant de cette dernière catégorie d'ordonnances, il faut d'abord mentionner qu'elles constituent une technique de législation déléguée avant de préciser les conditions de leur édicition.

1. Les ordonnances, une technique de législation déléguée

On peut définir les ordonnances comme « *un procédé de la législation déléguée* »⁷¹⁸ par lequel le Parlement autorise le Gouvernement à prendre des mesures qui relèvent du domaine de la loi pendant un délai limité et à la demande de celui-ci. Ce procédé, consistant dans la faculté officiellement reconnue au Parlement de déléguer son pouvoir législatif au Gouvernement, fut longtemps suspecté du point de vue des valeurs démocratiques dans la mesure où les élus du peuple donnaient l'impression d'abandonner une partie du mandat que leur avaient confié leurs électeurs. Mais en France, le fait que la pratique constitutionnelle des décrets-lois de la IV^e République ait montré la nécessité de recourir à une telle technique en cas d'urgence ou de difficulté pour le Parlement de se mettre d'accord afin de régler une question pourtant cruciale, et

⁷¹⁶ Articles 91 de la constitution togolaise de 1992, 96 de la constitution nigérienne de 1999, 110 de la constitution béninoise de 1990, 103 de la constitution du Burkina Faso de 1991, 48 de la constitution du Gabon...

⁷¹⁷ Article 47 de la constitution française de 1958 : « *Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique. Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45. Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance...* » ; article 38 de la même constitution : « *Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi...* »

⁷¹⁸ Jean GICQUEL, Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 620.

cela malgré l'interdiction de la constitution de 1946 de l'employer, a convaincu les plus récalcitrants de s'y adhérer⁷¹⁹ et elle fut consacrée par la constitution de 1958⁷²⁰.

En Afrique noire francophone, les nouvelles lois fondamentales s'inspirent fortement de la constitution française de 1958. En effet, l'article 86 de la constitution togolaise de 1992, à l'instar de la plus part des constitutions des pays d'Afrique noire francophone⁷²¹, dispose que « *le Gouvernement peut, pour l'exécution de ses programmes, demander à l'Assemblée nationale, l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Ces ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis de la Cour constitutionnelle. Elles entrent en vigueur dès leur publication, mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant l'Assemblée nationale avant la date fixée par la loi d'habilitation. A l'expiration du délai défini dans la loi d'habilitation, ces ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi en ce qui concerne leurs dispositions qui relèvent du domaine législatif* ». Cette disposition met en lumière les conditions d'édiction des ordonnances.

2. Les conditions d'édiction des ordonnances

A la lumière de l'article 86 de la constitution togolaise, d'abord, le Parlement ne peut se dessaisir momentanément de sa compétence qu'à la demande du Gouvernement⁷²². Ainsi, les parlementaires ne peuvent pas en prendre l'initiative. Au Bénin, aux termes de l'article 102 de la constitution de 1990, « *l'autorisation ne peut être accordée qu'à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale* ». Cette majorité exigée pour le recours aux ordonnances au Bénin montre bien l'intention

⁷¹⁹ Cf. André **CABANIS** et Michel Louis **MARTIN**, Les constitutions d'Afrique francophone : les Etats francophones, op. cit., p. 144.

⁷²⁰ Sous la III^e et la IV^e Républiques françaises, la constitution ne prévoyait pas la possibilité pour le Parlement de déléguer même temporairement son pouvoir législatif. L'article 13 de la constitution de 1946 interdisait même, de la manière la plus formelle, toute délégation du pouvoir législatif. Mais comme il n'y avait pas encore de conseil constitutionnel, et que le législateur n'était donc soumis à aucun contrôle, le Parlement habilitait de temps à autre le Gouvernement à prendre sous de règlements des mesures qui auraient dû normalement être prises sous forme de lois. Ces règlements étaient généralement désignés sous le nom de « décrets-lois » ; voir Georges **BURDEAU** et autres, *Droit constitutionnel*, 24^e édition, L.G.D.J., Paris 1995, p. 652.

⁷²¹ Articles 102 de la constitution béninoise de 1990, 87 de la constitution nigérienne de 1999.

⁷²² C'est dans ce sens que le Conseil constitutionnel français s'est prononcé dans sa décision C.C., 20 janvier 2005, Juridiction de proximité.

du constituant de prévenir tout recours abusif à la législation déléguée. Mais elle présente l'inconvénient de laisser le Gouvernement à la merci d'une minorité de blocage. En l'absence de précision des constituants togolais et nigérien, l'autorisation de recourir aux ordonnances sera accordée au Gouvernement à la majorité simple des membres de l'Assemblée nationale togolaise ou nigérienne⁷²³.

Ensuite, comme le disent les Professeurs Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, « à rebours de la loi de pleins pouvoirs de jadis, le Gouvernement ne peut plus solliciter un blanc seing »⁷²⁴, car, comme l'a jugé le conseil constitutionnel français⁷²⁵, le Gouvernement doit indiquer avec précision au Parlement la finalité des mesures qu'il se propose de prendre et leur domaine d'intervention. En outre la loi d'habilitation doit indiquer le délai pendant lequel le Gouvernement sera habilité à prendre des ordonnances et fixer un délai maximum pour le dépôt des projets de ratification des ordonnances qui seront prises par le Gouvernement.

Enfin ces ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis de la Cour constitutionnelle. Certes, l'avis donné n'est pas un avis conforme, mais « *un avis défavorable préjuge de la position que la cour pourrait prendre, à l'occasion du contrôle de constitutionnalité soit de l'ordonnance, soit de la loi de ratification de celle-ci* »⁷²⁶.

Les ordonnances entrent en vigueur dès leur publication, mais elles deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant l'Assemblée nationale avant la date fixée par la loi d'habilitation. Il en serait de même si, soumises à l'approbation du Parlement, celui-ci refusait expressément de les ratifier. Au contraire, lorsque le Parlement les ratifie, les ordonnances acquièrent force de loi avec effet rétroactif à compter du jour de leur édicition. Ceci montre bien que le régime juridique des ordonnances est complexe⁷²⁷.

⁷²³ Articles 86 de la constitution togolaise de 1992, 87 de celle du Niger de 1999.

⁷²⁴ Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 625.

⁷²⁵ C.C., 12 janvier 1977, Territoire français des Afars et des Issas.

⁷²⁶ Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit., p. 543.

⁷²⁷ Comme le disent les Professeurs Jean Gicquel et Jean-Eric Gicquel, le régime juridique « *des ordonnances varie dans le temps, à la manière du caméléon* ». A défaut d'une jurisprudence sur le régime juridique des ordonnances dans nos pays d'étude, nous allons nous référer à la jurisprudence métropolitaine. En effet, Jusqu'à l'expiration du délai défini dans la loi d'habilitation, les

En somme, l'on peut valablement soutenir que l'intervention du Gouvernement dans le domaine législatif par voie d'ordonnance relève du pouvoir discrétionnaire de l'Assemblée nationale. Mais en raison du fait majoritaire, le Gouvernement pourra facilement obtenir du Parlement l'habilitation de prendre des ordonnances. En cas de circonstances exceptionnelles supposées ou réelles, l'Assemblée législative perd même ce pouvoir d'autorisation et se retrouve dessaisie au profit du chef de l'Etat.

§2. LE POUVOIR LEGISLATIF DE L'EXECUTIF EN PERIODE DE CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES

« *Tout Etat libre où les grandes crises n'ont pas été prévues est à chaque orage en danger de péril* »⁷²⁸. Cette opinion, exprimée en 1772 par Jean-Jacques ROUSSEAU, a eu bonne presse en Afrique noire francophone. A l'exception notoire du Togo⁷²⁹, tous les constituants des pays d'Afrique noire francophone ont prévu des pouvoirs de crise au profit du chef de l'Etat⁷³⁰. L'analyse de la mise en œuvre de ces pouvoirs de crise, surtout au Bénin et au Niger (B), sera précédée de l'examen du cadre juridique de leur déclenchement (A).

ordonnances ont la valeur d'actes réglementaires ordinaires. Par conséquent, elles sont susceptibles, durant cette période, de recours pour excès de pouvoirs devant le juge administratif selon une jurisprudence constante du Conseil d'Etat français (C.E., 30 mai 1930, Syndicat professionnel des épiciers en détail ; 24 novembre 1961, Syndicat de police de France et d'outre-mer). De plus, durant cette période, le Gouvernement peut aussi les modifier par une autre ordonnance. Par contre, le Parlement ne peut plus légiférer sur les matières qui ont fait l'objet de l'autorisation accordée au Gouvernement. A l'expiration du délai défini dans la loi d'habilitation, trois situations peuvent se présenter. Soit, le Gouvernement n'a pas déposé devant l'Assemblée nationale le projet de loi de ratification de l'ordonnance avant la date fixée par la loi d'habilitation. Dans ce cas, l'ordonnance serait automatiquement frappée de caducité, c'est-à-dire qu'elle cesserait de s'appliquer au jour où elle aurait normalement dû être déposée. Soit ce projet de loi de ratification est régulièrement déposé, mais non ratifié. Dans ce cas, l'ordonnance reste en vigueur et est considérée par le conseil d'Etat français comme des actes de nature réglementaire soumis au contrôle de la légalité des juridictions administratives (C.E. 3 novembre 1961 et 24 novembre 1961, Fédération nationale des syndicats de police). Mais le Gouvernement ne peut plus modifier les dispositions de l'ordonnance qui portent sur la loi. Soit le projet de loi de ratification, déposé régulièrement, est ratifié par l'Assemblée nationale. Dans cette situation, la haute juridiction administrative française assimile l'ordonnance à la loi avec effet rétroactif (C.E. 19 décembre 1969, Dame Piard) ; voir Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 626.

⁷²⁸ Jean-Jacques Rousseau, cité par Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 590.

⁷²⁹ Voir supra, première partie, titre 2, chapitre 2.

⁷³⁰ Voir André CABANIS et Michel Louis MARTIN, *Les constitutions d'Afrique francophone*, op. cit., pp. 105-109.

A. LE CADRE JURIDIQUE DE DECLENCHEMENT DES POUVOIRS DE CRISE

En analysant les dispositions des constitutions des pays d'Afrique noire francophone relatives aux pouvoirs de crise, l'inspiration de l'article 16 de la constitution française de 1958 est évidente mais avec des variantes fort révélatrices⁷³¹. Les constituants ont défini les conditions de recours à ces pouvoirs de crise et même encadré leur exercice.

1. Les conditions de recours aux pouvoirs de crise

Les pouvoirs de crise désignent « *des procédés de nature et de portée très différentes destinés à faire face à des situations d'exception, de caractère national ou local mais se traduisant toutes par un assouplissement ou une mise à l'écart, pour une durée plus ou moins longue, de la légalité des temps ordinaires, notamment en matière de libertés publiques* »⁷³². S'inspirant de l'article 16 de la constitution française, les constituants des pays d'Afrique noire francophone ont fait du Président de la République le titulaire de ces pouvoirs de crise. Il peut, pendant cette période, se substituer provisoirement au Parlement et au Gouvernement afin de pouvoir juguler la crise. Les constituants béninois de 1990⁷³³ et nigérien de 1999⁷³⁴ subordonnent le recours de ces pouvoirs de crise à la réunion de deux conditions : l'une de fond et l'autre de forme.

S'agissant des conditions de fond, les articles 68 de la constitution béninoise de 1990 et 53 de la constitution nigérienne de 1999 exigent la réunion de deux conditions cumulatives.

D'une part, le Président de la République ne peut recourir aux pouvoirs de crise que *lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité du territoire national ou l'exécution des engagements internationaux sont menacées de*

⁷³¹ Article 16 de la constitution française de 1958: « *Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs public constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du conseil constitutionnel. Il en informe la nation par un message...* ».

⁷³² Olivier **DUHAMEL** – Yves **MENY**, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, PUF, 1992, p. 785.

⁷³³ Article 68 et 69 de la constitution béninoise de 1990.

⁷³⁴ Article 53 de la constitution nigérienne de 1999.

manière grave et immédiate. Cette première condition de fond, sans doute subjective, consiste en une menace, qualifiée de grave et immédiate. Selon la doctrine française, cette menace peut découler d'une guerre civile ou étrangère, d'une grève générale à caractère insurrectionnel, d'une subversion militaire⁷³⁵ ou terroriste affectant les institutions de la République. On constate que cette première condition est rédigée en des termes vagues et imprécis et donc « *susceptibles de s'adapter à des circonstances extrêmement variées [et soulèvent] de nombreux problèmes d'interprétation* »⁷³⁶.

D'autre part, la menace dont il s'agit doit aboutir à un résultat tangible : l'interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels. L'appréciation de la réunion de ces deux conditions cumulatives relève du pouvoir discrétionnaire du Président de la République. S'inspirant sans doute de la jurisprudence administrative française⁷³⁷, la Cour constitutionnelle béninoise, par sa décision DCC 27-94 du 24 août 1994, a jugé que la « *décision initiale de mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels est un pouvoir discrétionnaire du Président de la République* ». En conséquence, « *le recours à l'application de l'article 68, dès lors qu'il a été exercé dans les conditions prescrites par la constitution, est un acte de Gouvernement qui n'est pas susceptible de recours devant la Cour constitutionnelle* ». Mais cette libre appréciation du Président de la République ne le dispense pas d'accomplir certaines formalités.

Quant aux conditions de forme, les constituants nigérien et béninois obligent le Président de la République à procéder à un certain nombre de consultations. En effet, au Niger, aux termes de l'article précité, il est tenu de consulter le Premier ministre, les Présidents de l'Assemblée nationale, de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême. Au Bénin, la consultation se limite aux Présidents de l'Assemblée nationale et de la

⁷³⁵ En France, c'est le putsch d'Alger en avril 1961 qui avait conduit le général de Gaulle à recourir à l'article 16. D'ailleurs, depuis l'entrée en vigueur de la constitution de 1958, c'était la première fois d'appliquer cet article. En avril 1961, les généraux qui commandaient le corps expéditionnaire d'Algérie ont cessé d'obéir aux ordres de Paris et ont créé à Alger un Gouvernement insurrectionnel pour protester contre les négociations engagées avec les chefs du mouvement nationaliste ; voir Georges BURDEAU et autres, *Droit constitutionnel*, 24^e édition, op. cit., pp. 532-533.

⁷³⁶ Idem, p. 532.

⁷³⁷ Dans sa décision du 2 mars 1962, Rubin de Servens, le Conseil d'Etat français a jugé que la décision par laquelle le chef de l'Etat recourt à l'article 16, ainsi que celle par laquelle il y met fin, ressortissent à la catégorie d'actes de Gouvernement, insusceptibles de donner prise au contentieux.

Cour constitutionnelle. Comme en France⁷³⁸, au Bénin et au Niger, même si les plus hauts personnages sont associés à la mise en œuvre des pouvoirs de crise, leurs avis ne sauraient lier le chef de l'Etat. En l'absence de tout contrôle juridictionnel sur la mise en œuvre des pouvoirs de crise, il appartient au chef de l'Etat d'en informer la nation par un message en lui exposant les motivations de son acte dont l'exercice reste encadré.

2. L'encadrement des pouvoirs de crise

Le recours aux pouvoirs de crise n'est pas synonyme d'arbitraire, car la fin ne justifie pas tous les moyens. Les constituants béninois de 1990 et nigérien de 1999 n'ont pas entendu conférer les pleins pouvoirs au Président de la République. Des limites exigées par l'Etat de droit se dressent sur son chemin.

La première limite des pouvoirs de crise découle de la finalité assignée à ceux-ci : « *tel le deus ex machina* »⁷³⁹, le Président de la République prend les mesures exigées par les circonstances en vue *d'assurer*, aux termes des articles 52 de la constitution nigérienne de 1999 et 69 de celle du Bénin de 1990, « *aux pouvoirs publics constitutionnels... les moyens d'accomplir leur mission* ».

La seconde limite tient à la durée de mise en œuvre des pouvoirs de crise. Les constitutions de nos pays d'étude précisent que les mesures prises doivent intervenir dans *les moindres délais*, et ce, afin d'éviter une pérennisation de la situation de crise. A cette fin, le constituant béninois a devancé son homologue français en précisant que l'Assemblée nationale se réunit et « *fixe le délai au terme duquel le Président de la République ne peut plus prendre des mesures exceptionnelles* »⁷⁴⁰. Dans le même sens au Niger, « *elle apprécie, à la majorité absolue de ses membres la durée de l'exercice des pouvoirs exceptionnels et y met fin en cas d'abus* »⁷⁴¹. L'intervention de l'Assemblée nationale « *permet le contrôle de l'exercice des pouvoirs d'exception* »⁷⁴². Cette faculté

⁷³⁸ En France, aux termes de l'article 16 de la constitution de 1958, le chef de l'Etat doit consulter officiellement le Premier ministre, des assemblées ainsi que du conseil constitutionnel.

⁷³⁹ Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 592.

⁷⁴⁰ Article 69 alinéa 2 de la constitution béninoise de 1990.

⁷⁴¹ Article 53, dernier alinéa de la constitution de 1999.

⁷⁴² Lauréline FONTAINE, « Pouvoirs exceptionnels vs Garantie des droits : l'ambiguïté de la question constitutionnelle », *RDP*, n° 2-2009, p. 359.

reconnue à l'Assemblée nationale de mettre fin à l'exercice des pouvoirs de crise est certainement inspirée du précédent français de 1961, quand le général de Gaulle avait prolongé au-delà de la durée nécessaire l'application des pouvoirs de crise⁷⁴³. C'est ce que tente de corriger la réforme constitutionnelle française de juillet 2008 lorsqu'elle prévoit que le Conseil constitutionnel peut être saisi par les Présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat, soixante députés ou sénateurs afin de se prononcer, par un avis, sur le maintien des mesures de crise au-delà de trente jours d'exercice. Mieux, le conseil constitutionnel pourra intervenir de plein droit, aux termes de soixante jours de recours à l'article 16⁷⁴⁴. Cependant, au Bénin et au Niger, l'Assemblée nationale reste incompétente, comme en France, pour apprécier l'opportunité des mesures exceptionnelles. Aucune conséquence juridique n'est prévue en cas de non-approbation ou de désapprobation postérieure de l'Assemblée nationale. Comme le souligne le Professeur Stéphane BOLLE, « *il est regrettable que cette infirmité constitutionnelle contraigne les députés à accepter ou à refuser en bloc la proclamation de l'Etat d'exception, sans qu'ils puissent demander au Président de la République de rapporter ou de modifier certaines mesures...* »⁷⁴⁵.

La troisième limite concerne le contrôle juridictionnel des mesures exceptionnelles⁷⁴⁶. Celles-ci n'ont pas la qualité d'actes de Gouvernement, contrairement à la décision d'en recourir. Dans sa décision DCC 27-94 du 24 août 1994, la Cour constitutionnelle béninoise⁷⁴⁷ a jugé que « *l'exercice des pouvoirs exceptionnels par le*

⁷⁴³ En France, l'article 16, mis en œuvre le 23 avril 1961, restera en vigueur jusqu'au 30 septembre 1961, ce qui permettra au Président de prendre une série de mesures sans lien avec le putsch des généraux d'Alger ; voir Richard MOULIN, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, op. cit., p. 121.

⁷⁴⁴ Le dernier alinéa de l'article 16 de la constitution française, issu de la révision de juillet 2008 dispose que « *après trente jours d'exercice de pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée* ».

⁷⁴⁵ Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit., p. 562.

⁷⁴⁶ En France, le contrôle juridictionnel de ces mesures est exercé par le Conseil d'Etat, d'un point de vue minimal (2 mars 1962, Rubin de Servens) et normal, s'agissant d'une mesure individuelle d'exécution (23 octobre 1964, D'Oriano).

⁷⁴⁷ Par contre, en France, s'il s'agit d'une mesure qui ordinairement relève de la compétence du législateur, le recours est fermé ; voir V. G. MORANGE, « Le contrôle des décisions prises au titre de l'article 16 », *D.* 1962, chr. p. 109.

Président de la République ne peut échapper de manière absolue au contrôle de constitutionnalité de la Cour constitutionnelle ». Mais dans sa décision DCC 96-023 du 26 avril 1996, la Cour a limité son contrôle à l'hypothèse où les mesures querellées méconnaîtraient les bornes des articles 68 et 69 et si elles suspendraient les droits fondamentaux ou seraient adoptées sans égard à la loi fixant le délai au terme duquel le chef de l'Etat n'est plus juridiquement habilité à les prendre.

Enfin, comme son homologue français, le constituant nigérien interdit au Président de la République de dissoudre l'Assemblée nationale pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

Au regard du cadre juridique du recours aux pouvoirs exceptionnels, on ne peut pas soutenir l'idée selon laquelle « *l'état d'exception est un suicide constitutionnel* »⁷⁴⁸, même si leur mise en œuvre, au Bénin et surtout au Niger, a donné lieu à des abus indéniables.

B. LA MISE EN ŒUVRE DES POUVOIRS DE CRISE : LES CAS DU BENIN ET DU NIGER

Alors que l'article 16 de la constitution française a été appliqué une seule fois en cinquante deux ans, l'article 68 de la constitution béninoise a été mis en œuvre déjà au moins sept fois en vingt ans. On constate donc qu'il y a un recours banalisé aux pouvoirs de crise au Bénin. Au Niger, la seule application de l'article 53 de la constitution de 1999 peut être qualifiée d'arbitraire.

1. Un recours banalisé au Bénin

Après Nicéphore Soglo⁷⁴⁹, en 1994 et 1996, Mathieu Kérékou⁷⁵⁰, en 2002, Yayi Boni⁷⁵¹ a déjà fait recours au moins à trois reprises, en quatre ans, aux pouvoirs de crise de l'article 68 de la constitution de 1990. La crise entre les Présidents et l'Assemblée

⁷⁴⁸ Lauréline FONTAINE, « Pouvoirs exceptionnels vs Garantie des droits : l'ambiguïté de la question constitutionnelle », *op. cit.*, p. 351.

⁷⁴⁹ Nicéphore Soglo (1991-1996).

⁷⁵⁰ Mathieu Kérékou (1996-2006).

⁷⁵¹ Yayi Boni (depuis 2006).

nationale est le trait commun de recours aux pouvoirs de crise. Généralement, les trois Présidents ont fait recours aux pouvoirs de crise pour dénouer l'impasse budgétaire que le Bénin rencontre souvent par suite des conflits récurrents entre l'exécutif et le législatif.

En effet, estimant que les lois n° 94-010 et 94-011 votées par l'Assemblée nationale le 28 juillet 1994⁷⁵² ne respectaient ni la règle de l'équilibre budgétaire ni les repères financiers du programme d'ajustement structurel, Nicéphore Soglo décida le 2 août 1994 de mettre en exécution par ordonnance le budget élaboré par le Gouvernement conformément aux dispositions des articles 41, 147 et 68 de la constitution. Après annulation de cette ordonnance par la Cour constitutionnelle⁷⁵³, le Président Nicéphore Soglo décida le 16 septembre, lors d'un conseil de ministre extraordinaire, de recourir à l'article 68 et d'adopter à nouveau les ordonnances budgétaires. Il prendra sa troisième et dernière ordonnance le 30 janvier 1996 lorsque l'Assemblée nationale ajourna le 28 décembre 1995 l'autorisation de ratification du troisième programme d'ajustement structurel (PAS III) et retourna au Gouvernement les projets de loi de finances et de programme d'investissements publics pour 1996.

Mathieu Kérékou, pour sa part, prendra le 6 février 2002 une ordonnance en Conseil des Ministres pour faire appliquer le budget de l'Etat de 2002 conformément à l'article 68 de la constitution.

Quant à Yayi Boni, sa première ordonnance⁷⁵⁴ de crise date du 28 juillet 2008 lorsque l'Assemblée nationale a ajourné *sine die* de statuer sur trois projets de loi relatifs aux accords de prêt sur la protection côtière de l'Est de Cotonou⁷⁵⁵. Lors du conseil des

⁷⁵² La première est relative à la loi de finances pour la gestion 1994 et la seconde au programme d'investissements publics pour l'année 1994.

⁷⁵³ Par sa décision DCC 27-94 du 24 août 1994, la Cour constitutionnelle, saisie par le Président de l'Assemblée nationale, déclare non conforme à la constitution les ordonnances n°94-001 et 94-002, au motif que la Cour constitutionnelle n'a pas été consultée en vertu des articles 75, 76 et 77 de la loi organique n°91-009 du 04 mars 1991. Il faut dire que cette décision était critiquable dans la mesure où la constitution prévoit la consultation du Président de la Cour constitutionnelle alors que la loi organique sur laquelle la Cour s'est fondée prévoit la consultation de la Cour constitutionnelle. La Cour a ainsi fait prévaloir la loi organique sur la constitution, ce qui pose un problème de hiérarchie des normes ; voir Stéphane **BOLLE**, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit., p. 563-566.

⁷⁵⁴ Voir Stéphane **BOLLE**, « Le Bénin sous ordonnances », <http://www.la-constitution-en-afrique.org>, consulté en mai 2010.

⁷⁵⁵ La majorité parlementaire, hostile à la politique du chef de l'Etat, subordonnait l'examen de ces projets de loi à l'installation par le Gouvernement de vingt quatre Conseils municipaux

ministres du 28 juillet 2008, le Président de la République a pris des ordonnances, sur le fondement de l'article 68 de la constitution, portant ratification de ces accords de prêt. Mais, il faut signaler que la Cour constitutionnelle avait sanctionné au préalable l'ajournement décidé par l'Assemblée nationale⁷⁵⁶. La deuxième ordonnance remonte au 4 novembre 2008 suite au rejet du collectif budgétaire par l'Assemblée nationale et la troisième date du 31 décembre 2009 consécutive au rejet du budget 2010 par l'Assemblée nationale.

Ce recours abusif aux pouvoirs de crise de l'article 68 témoigne des relations conflictuelles entre la présidence de la République et la représentation nationale. On constate malheureusement que l'article 68 devient une arme du chef de l'Etat contre le pouvoir législatif. Or, il devrait normalement être interprété au regard des articles 65 et 66 de la constitution qui visent « *la tentative de renversement du régime constitutionnel par les personnels des forces armées ou de sécurité publique* », le « *coup d'Etat* », le « *putsch* », l'« *agression par des mercenaires* » ainsi que tout « *coup de force quelconque* ». C'est pourquoi le Professeur Stéphane BOLLE estime que « *le recours aux pouvoirs exceptionnels [intervient] dans une situation à laquelle ni le général de Gaulle, ni le constituant béninois ne semblent avoir jamais songé* »⁷⁵⁷. Au lieu d'être « *un remède extrême pour une crise extrême dans le respect de l'Etat de droit, ou la gestion paroxystique d'une crise* »⁷⁵⁸, l'utilisation de l'article 68 au Bénin a été banalisée.

conformément à la loi n°2007-28 du 23 novembre 2007 portant règles particulières applicables aux élections des membres des Conseils communaux ou municipaux et des membres des conseils de village ou de quartier de ville en République du Bénin. Aux termes de l'article 16 de ladite loi, « *l'élection du maire et de ses adjoints a lieu, lors de la séance d'installation du Conseil communal ou municipal, au plus tard dans les quinze (15) jours qui suivent l'annonce des résultats de l'élection communale ou municipale. Les membres du Conseil communal ou municipal sont convoqués par arrêté de l'autorité de tutelle. La convocation indique l'élection à laquelle il sera procédé. Cette séance de vote élit le bureau présidé par le plus âgé des membres du Conseil communal ou municipal assisté de deux conseillers choisis parmi les plus jeunes* ».

⁷⁵⁶ Dans sa décision DCC 08-072 du 25 juillet 2008, la Cour constitutionnelle avait jugé qu'« *en ajournant sine die l'examen des trois projets de lois relatifs aux accords de prêt, l'Assemblée nationale a violé la constitution* ».

⁷⁵⁷ Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit., p. 563.

⁷⁵⁸ Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 591.

Cependant, on peut se réjouir du fait qu'au Bénin le recours aux pouvoirs de crise vise à trouver des solutions aux problèmes d'intérêt national, contrairement au Niger où le recours a visé à servir les intérêts égoïstes d'un Président autocrate.

2. Un recours arbitraire au Niger

La constitution nigérienne de la V^e République, c'est-à-dire de 1999 disposait que « *le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel libre, direct, égal et secret. Il est rééligible une seule fois* »⁷⁵⁹. Le Président Mamadou Tandja, élu en 1999, réélu en 2004 devait, conformément à la constitution, quitter le pouvoir en décembre 2009. Voulant renouveler son mandat, au mépris des dispositions constitutionnelles, il tenta d'obtenir une révision de la constitution. Or, l'article 136 de la constitution interdit la révision de la disposition de l'article 36 qui limite à une seule fois la possibilité pour un Président sortant de renouveler son mandat. Ainsi, avant de pouvoir modifier ce dernier, il fallait d'abord réviser l'article 136. Devant l'hostilité de l'Assemblée nationale de le suivre dans son initiative de modification de la constitution, le Président Mamadou Tandja prendra un décret de dissolution de celle-ci le 26 mai 2009⁷⁶⁰. Il prit alors l'initiative d'adopter une nouvelle constitution par référendum. A cette fin, il convoqua le corps électoral par décret du 5 juin 2009. Saisie, la Cour constitutionnelle⁷⁶¹ a jugé ce décret contraire à la constitution⁷⁶², car, aux termes de l'article 49 de la constitution, le Président de la République peut soumettre tout texte au référendum « *à l'exception de toute révision de la présente constitution* »⁷⁶³.

⁷⁵⁹ Article 36 alinéa 1.

⁷⁶⁰ Voir Stéphane BOLLE, « La crise de mai 2009 », <http://www.la-constitution-en-afrique.org>, consulté en mai 2010.

⁷⁶¹ Saisie pour avis par 23 députés, la Cour constitutionnelle avait déjà déclaré ce projet contraire à la constitution dans son avis n°02CC du 25 mai 2009.

⁷⁶² Cour constitutionnelle du Niger, Arrêt n°04/CC/ME du 12 juin 2009.

⁷⁶³ La révision de la constitution de 1999 était régie par les dispositions des articles 134, 135 et 136 : 134 : « *L'initiative de la révision de la constitution appartient concurremment au Président de la République et aux membres de l'Assemblée nationale* » ; 135 : « *Pour être pris en considération, le projet ou la proposition de révision doit être voté à la majorité des trois quarts des membres composant l'Assemblée nationale. Si le projet ou la proposition en cause a été approuvé à la majorité des quatre cinquièmes des membres composant l'Assemblée nationale, la révision est acquise. A défaut, le projet ou la proposition est soumise au référendum* » ; 136 : « *Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire national. La forme républicaine de l'Etat, le multipartisme, le principe de la séparation de*

Conformément à l'article 56 de la loi fondamentale, le chef de l'Etat convoqua le Conseil de la République⁷⁶⁴ le 19 juin 2009. Ce dernier se réunit « *lorsque le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et la continuité de l'Etat sont gravement menacés* ». Il demanda à cet organe de l'habiliter à légiférer⁷⁶⁵, en lieu et place de l'Assemblée nationale dissoute, en vue de proroger le mandat des élus locaux expirant légalement le 30 juin 2009, d'autoriser la ratification d'accords de financement avec les bailleurs de fonds et même de changer la loi organique sur la Cour constitutionnelle. Le Conseil de la République n'a pas donné suite à la demande du Président de la République. Résolu à aller jusqu'au bout de son initiative, le chef de l'Etat, dans son message à la nation du 26 juin 2009, annonça qu'il se saisissait des pouvoirs exceptionnels de l'article 53 de la constitution pour surmonter le « *blocage* » des institutions découlant, en particulier, de la dissolution de l'Assemblée nationale et de la réunion infructueuse du Conseil de la République. Le Président Mamadou Tandja se servira de ces pouvoirs exceptionnels pour dissoudre la Cour constitutionnelle le 29 juin 2009 et procéder même à son remplacement trois jours plus tard, convoquer le référendum constitutionnel du 4 août 2009, organiser les législatives qui seront boycottées par l'opposition.

Le recours aux pouvoirs exceptionnels par le chef de l'Etat, Mamadou Tandja, est manifestement contraire à la lettre et à l'esprit de la constitution de 1999. L'hostilité de l'Assemblée nationale à son initiative de changement de la constitution et l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 12 juin 2009 menaçaient-ils les institutions de la République ou interrompaient-ils d'une manière grave et immédiate le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels ? Certainement pas, au contraire ces deux positions consolidaient les institutions de la République d'autant plus qu'elles confortaient la démocratie et favorisaient l'alternance. En plus, dès lors que les mesures exceptionnelles

l'Etat et de la religion et les dispositions des articles 36 et 141 de la présente constitution ne peuvent faire l'objet d'aucune révision ».

⁷⁶⁴ Aux termes de l'article 56 de la constitution nigérienne de 1999, le Conseil de la République est constitué des Présidents de l'Assemblée nationale, de la Cour suprême, de la Cour constitutionnelle, de la Haute cour de justice, du conseil économique, social et culturel, du conseil supérieur de la magistrature, de la commission nationale des droits de l'homme et des libertés, de l'association des chefs traditionnels et du Premier ministre.

⁷⁶⁵ Voir « *Projet de document de travail pour la réunion de Conseil de la République* », rendu public par le chef de file de l'opposition nigérienne, Mahamadou ISSOUFOU, <http://www.la-constitution-en-afrique.org>, consulté en mai 2010.

« doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission »⁷⁶⁶, il va de soi qu'elles ne sauraient anéantir un pouvoir public constitutionnel et à plus forte raison, la Cour constitutionnelle. Enfin, la doctrine sur les pouvoirs exceptionnels nous enseigne qu'au cours de cette période de crise, la tenue des élections, la modification ou le changement de la constitution et des lois électorales sont interdites⁷⁶⁷. Au lieu d'être « *le cavalier de l'apocalypse* »⁷⁶⁸, le Président Tandja s'est comporté comme l'auteur de l'apocalypse en transformant « *l'état d'exception [en] un suicide constitutionnel* »⁷⁶⁹. Il a utilisé tous les moyens d'action dont il pouvait disposer à l'égard de l'Assemblée nationale, non pour incarner « *la dernière ligne de défense du régime, à l'image respectable du dictateur de Rome [ou du tyran athénien], en vue de rétablir la légalité républicaine compromise* »⁷⁷⁰, mais plutôt pour démolir les institutions de la République.

SECTION 2. LES MOYENS D'ACTION DU CHEF DE L'ETAT SUR LE POUVOIR LEGISLATIF

L'analyse des constitutions des pays d'Afrique noire francophone des années 1990 montre qu'elles prévoient de véritables moyens d'action du Président de la République à l'égard du législatif. Ceux-ci sont déployés, soit contre l'œuvre législative du Parlement (Paragraphe 1), soit contre l'existence même de celui-ci au moyen de la dissolution (Paragraphe 2).

§1. LES MOYENS D'ACTION SUR L'ŒUVRE LEGISLATIVE

Partout ailleurs, l'entrée en vigueur d'une loi est subordonnée à sa promulgation par le chef de l'Etat. Cette ultime formalité s'analyse comme étant « *l'acte par lequel le chef de l'Etat atteste de l'existence d'une loi et donne l'ordre aux autorités publiques de*

⁷⁶⁶ Article 53 de la constitution nigérienne de 1999.

⁷⁶⁷ Lauréline FONTAINE, « Pouvoirs exceptionnels Vs garantie des droits : l'ambiguïté de la question constitutionnelle », op. cit., p. 361, note 25.

⁷⁶⁸ Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 590.

⁷⁶⁹ Lauréline FONTAINE, « Pouvoirs exceptionnels Vs garantie des droits : l'ambiguïté de la question constitutionnelle », op. cit., p. 352.

⁷⁷⁰ Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 591.

l'observer et de la faire observer »⁷⁷¹. Avant de promulguer la loi, il a la faculté de demander à l'Assemblée nationale de la réexaminer : ce nouvel examen est appelé veto présidentiel (A). En outre, le Président de la République peut contourner l'œuvre législative en recourant au référendum (B).

A. LE VETO PRESIDENTIEL

Selon le modèle américain, on a deux sortes de veto : le veto de poche et le veto exprès. En parcourant les constitutions de nos pays d'étude, on constate qu'elles ont toutes opté pour un veto exprès altéré⁷⁷². Cependant, seul le Bénin a opté pour une formule proche de veto de poche.

1. L'option unanime pour un veto exprès altéré⁷⁷³

Aux Etats-Unis, une fois le bill voté par les deux chambres en termes identiques, il est transmis au Président qui doit le signer pour qu'il acquière force de loi. Mais le Président peut refuser de le signer. Il dispose en effet du droit de veto. Ce droit peut s'exercer de deux manières selon que le texte adopté lui est transmis en cours de session ou en fin de session.

En cours de session, le Président, s'il oppose son veto à un texte, doit obligatoirement le renvoyer au Congrès dans les dix jours avec un message expliquant les motifs de son opposition. Le Congrès peut alors surmonter le veto présidentiel, mais seulement à la majorité des deux tiers dans chacune des chambres, une condition

⁷⁷¹ Fabien **BOTINI**, « La promulgation des lois parlementaires », *RFDC*, 76, 2008, p. 763 ; cette définition est empruntée au CE : 8 février 1974, Commune de Montory, Rec., p. 93.

⁷⁷² Voir André **CABANIS** et Michel Louis **MARTIN**, *Les constitutions d'Afrique francophone*, op. cit., pp. 91-93.

⁷⁷³ Mais certaines constitutions prévoient des majorités qualifiées comme le constituant américain : majorité des 2/3 au Gabon (art. 17, al. 2, const. 91 :), au Congo-Brazzaville (art. 83, const. 2002 qui impose cette majorité pour les deux chambres réunies), en République Centrafricaine (art. 27, al. 2, const. 2004), en Côte d'Ivoire (art. 42, al. 5, const. 2000) ; majorité des 3/4 des membres composant l'Assemblée nationale au Sénégal (art. 73, const. 2001) ; voir André **CABANIS** et Michel Louis **MARTIN**, « La pérennisation du chef de l'Etat : l'enjeu actuel pour les constitutions d'Afrique francophone », *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic, Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation*, Bruylant, 2008, p. 367.

évidemment très difficile à remplir⁷⁷⁴. S'inspirant du modèle américain, l'article 57 de la constitution béninoise de 1990 dispose que le Président de la République « assure la promulgation des lois dans les quinze jours qui suivent la transmission qui lui en est faite par le Président de l'Assemblée nationale. Ce délai est réduit à cinq jours en cas d'urgence déclarée par l'Assemblée nationale. Il peut, avant l'expiration de ces délais, demander à l'Assemblée nationale une seconde délibération de la loi ou de certains de ces articles. Cette seconde délibération ne peut être refusée... Le vote pour cette seconde délibération est acquis à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale... ». Ainsi, contrairement aux Etats-Unis, le Président béninois dispose d'un délai plus long, celui de quinze jours pour demander une seconde délibération de la loi, même s'il peut être réduit à cinq jours en cas d'urgence. De plus, au Bénin, la nouvelle délibération peut porter, soit sur l'ensemble de la loi, soit sur une partie de ces articles, alors qu'aux Etats-Unis elle ne peut porter que sur l'ensemble de la loi, car ‘l’item veto’ est jugé contraire à la constitution⁷⁷⁵. Mais, ce qui diffère fondamentalement le veto américain de celui du Bénin, ce sont les majorités requises pour les surmonter : alors qu'aux Etats-Unis une majorité qualifiée de deux tiers des membres de chacune des chambres est exigée, au Bénin, le constituant de 1990 ne prévoit qu'une majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale. Cette majorité relative altère le veto présidentiel béninois, car il peut être facilement surmonté par les parlementaires. Notons au passage qu'au Togo, il n'est même exigé aucune majorité.

En effet, reprenant la formule de l'article 58 de la constitution française de 1958, la constitution togolaise de 1992 se contente de dire que pendant les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée par l'Assemblée nationale, le Président de la République peut demander une nouvelle

⁷⁷⁴ De 1789-2009, le veto exprès est utilisé 1495 fois, mais seulement 110 ont été surmontés ; Roosevelt l'a utilisé 109 fois, R. Reagan 39 fois, G. H. Bush 29 fois, B. Clinton 36 fois, G. W. Bush 11 fois... ; voir Jean **GICQUEL** et Jean-Eric **GICQUEL**, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., pp. 297 et 298.

⁷⁷⁵ Aux Etats-Unis, le veto ne peut porter que sur l'intégralité de la loi. La Cour suprême devait le rappeler, le 25 juin 1998, dans sa décision *Clinton v. New York*, en s'opposant à une loi de 1996 qui autorisait le veto sélectif (line item veto) susceptible d'écarter des dépenses jugées non appropriées et notamment celles favorisant telle ou telle circonscription, telle ou telle organisation. Une variante de ce mécanisme (dont l'utilité est telle qu'il est fréquemment présent au niveau fédéré au profit des gouverneurs) a été proposée, en vain, par G. W. Bush en 2006.

délibération de la loi ou de certains de ses articles⁷⁷⁶. Le constituant reste muet sur la majorité requise pour cette seconde délibération, ce qui nous laisse croire qu'une simple majorité est suffisante.

Au Niger, le constituant prévoit tout simplement que la deuxième lecture doit être votée à la majorité absolue de ses membres sans préciser toutefois s'il s'agit des membres composant l'Assemblée nationale ou des membres présents⁷⁷⁷.

A la lumière de ces analyses, on constate que dans les trois pays d'étude le veto exprès est dilué, c'est-à-dire altéré comparativement à celui dont dispose le Président américain. Le recours au veto par le Président Soglo au Bénin a montré ses limites et son inefficacité⁷⁷⁸. Il en est de même du veto de poche.

2. L'option pour un veto de poche limité au Bénin

Aux Etats-Unis d'Amérique, lorsque la loi votée est transmise au Président dans les dix jours qui précèdent la clôture des travaux parlementaires, le Président n'est pas tenu de le renvoyer au Congrès : il peut simplement s'abstenir de le signer sans motiver son refus. C'est ce qu'on appelle le *pocket veto*, c'est-à-dire le veto de poche. Ce deuxième type de veto a un effet plus décisif, car il ne peut être surmonté à aucune majorité⁷⁷⁹. Si le Congrès entend faire aboutir le projet malgré l'opposition présidentielle, il faudrait qu'il reprenne le processus législatif à son début à la session suivante et transmette le bill au Président plus de dix jours avant la clôture de la session afin d'obtenir le veto formel qu'il pourra alors surmonter.

Au Bénin, l'alinéa 5 de l'article 57 de la constitution précise que « *si l'Assemblée nationale est en fin de session, cette seconde délibération a lieu d'office lors de la session ordinaire suivante* ». Ici, la fin de session doit être comprise comme celle recouvrant les quinze ou en cas d'urgence, les cinq derniers jours de la session, selon le

⁷⁷⁶ Article 67 de la constitution togolaise de 1992.

⁷⁷⁷ Article 47 de la constitution nigérienne de 1999.

⁷⁷⁸ Voir Stéphane **BOLLE**, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit., pp. 532-538.

⁷⁷⁹ De 1789-2008, le pocket veto a été utilisé 1067 fois dont 263 fois pour Roosevelt, 39 fois pour R. Reagan, 15 fois pour G. H. Bush, une fois pour B. Clinton, une fois G. W. Bush ; voir Jean **GICQUEL** et Jean-Eric **GICQUEL**, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 298.

délai imparti au Président pour procéder à la promulgation de la loi. Ainsi le Président de la République béninoise peut faire retarder l'adoption d'une loi qui lui est transmise dans les quinze jours qui précèdent la fin de la session parlementaire. Il peut alors mettre à profit les trois mois environ des vacances parlementaires pour suspendre l'application d'une loi qu'il désapprouve et chercher à « *négoier, cajoler, persuader, le cas échéant menacer pour obtenir les votes dont il a besoin* »⁷⁸⁰. Mais, contrairement aux Etats-Unis, le constituant béninois ne fait pas obligation à l'Assemblée nationale de reprendre tout le processus législatif à la prochaine session ordinaire suivante, mais d'effectuer une seconde délibération de la loi à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale. De même, il ne dispense pas le Président de la République de la formalité de motiver son veto comme cela se pratique aux Etats-Unis.

En définitive, il faut remarquer que les constituants béninois, togolais et nigérien n'ont pas accordé au Président de la République un droit de veto efficace à l'instar de leur homologue américain⁷⁸¹. Le veto se limite dans ses trois pays « *à réclamer une seconde lecture sans exiger de majorité spécifique de la chambre pour qu'elle confirme son premier vote, mais en lui imposant un délai de réflexion supplémentaire, un droit au repentir en quelque sorte* »⁷⁸².

Mais malgré ces limites, le veto se présente en Afrique noire francophone d'abord comme un moyen de défense du chef de l'Etat contre le pouvoir législatif, et ensuite comme un moyen pour lui de participer à ce pouvoir, car selon Bryce, « *la seule vraie force du pouvoir exécutif, le rempart derrière lequel il peut résister à l'Assemblée législative, c'est en temps ordinaire son droit de veto. En d'autres termes, il survit comme exécutif non pas en vertu de ses fonctions propres, mais bien à cause de la part qu'il a reçue dans les fonctions législatives ; il maintient sa position par la force des*

⁷⁸⁰ Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit., p. 534.

⁷⁸¹ Selon leur tempérament, les présidents américains sont plus ou moins portés à utiliser leur droit de veto. Ceux d'entre eux qui en usèrent le plus furent les présidents Cleveland (1885-1889 et 1893-1897) et F. Roosevelt (1933-1945). Cleveland, qu'on avait surmonté le «Président veto» le mit en œuvre 684 fois en huit ans. Roosevelt, en douze ans, opposa au congrès 631 veto et neuf seulement neuf furent surmontés par le Congrès. Kennedy et Johnson, en revanche, n'usèrent de veto que 21 fois et 30 fois, Nixon et G. Ford 43 et 66 fois, Carter 31 fois, Reagan 78, Bush 46, Clinton 37, G. Bush 27 fois ; voir Bernard CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 109.

⁷⁸² Voir André CABANIS et Michel Louis MARTIN, *Les constitutions d'Afrique francophone*, op. cit., p. 91.

*choses, non parce qu'il est séparé du pouvoir législatif, mais plutôt parce qu'il participe à ce droit qui appartient en réalité à ce pouvoir »*⁷⁸³. Ainsi, en recourant au veto, le chef de l'Etat participe au pouvoir législatif, car il peut attirer l'attention de la majorité sur une erreur matérielle, une malfaçon technique ou tout simplement sur un vote qui lui paraît imprudent⁷⁸⁴. Lorsque l'Assemblée représentative s'obstine dans sa position, le chef de l'Etat peut recourir au référendum.

B. LE REFERENDUM D'INITIATIVE PRESIDENIELLE, UN MOYEN DE NEUTRALISATION DU REFUS DE CONCOURS DU PARLEMENT

« *Procédé direct d'appel au corps électoral* »⁷⁸⁵, le référendum permet parfois au Président de la République d'obtenir les moyens d'appliquer son programme alors même que la majorité parlementaire ne lui est pas favorable. Ainsi, en 1962 en France, grâce à l'emploi de ce procédé, le général de Gaulle a pu surmonter l'opposition irréductible du Sénat à son projet de révision constitutionnelle⁷⁸⁶. Les constitutions des pays d'Afrique

⁷⁸³ Cité par Richard **MOULIN**, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, op. cit., p. 139.

⁷⁸⁴ Cf. Stéphane **BOLLE**, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit., p. 534. Par exemple au Togo, le 30 octobre 2009, l'Assemblée nationale avait adopté le projet de loi modifiant la loi organique du 15 décembre 2004 relative à la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC) qui reconnaissait à la HAAC de réels pouvoirs de sanctions, ce qui avait provoqué de vifs remous dans le milieu des organisations de la presse. Usant de ses pouvoirs de l'article 67 de la constitution, le chef de l'Etat, Faure Gnassingbé avait demandé une seconde lecture de ce projet de loi. Le 24 novembre 2009, l'Assemblée nationale avait adopté en seconde lecture les modifications apportées au projet de loi modifiant la loi organique relative à la HAAC. Ces modifications, qui touchaient seize articles, enlevaient à la HAAC la compétence de sanctionner les abus et les dérapages de la presse pour la confier aux juridictions ; voir *Togo-Presse*-n°8153 du 2 novembre 2009 et n°8170 du 25 novembre 2009.

⁷⁸⁵ Richard **MOULIN**, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, op. cit., p. 158.

⁷⁸⁶ Ce référendum visait à instaurer l'élection du Président de la République au suffrage universel direct cher au général de Gaulle. Plusieurs raisons ont pu motiver cette réforme. Il y eut d'abord la volonté du général de Gaulle de donner à ses successeurs une plus grande légitimité, car il estimait qu'ils n'auraient pas la même légitimité historique que lui. Il craignait leur faiblesse par rapport aux députés élus directement par la nation et le choix d'un nouveau Président qui aurait été l'incarnation du parlementarisme avec lequel la Ve République avait voulu rompre. Par ailleurs, la disparition de fait de la Communauté franco-africaine du fait de l'indépendance des anciennes colonies françaises, puis l'indépendance de l'Algérie, acquise par les accords d'Evian de mars 1962, font que le Président de la République peut être élu par la République française réduite à la seule métropole et aux départements et territoires d'outre-mer. Plus concrètement, l'attentat du Petit-Clamart du 22 août 1962 crée un choc psychologique nécessaire pour poser le problème de succession : on se rend compte que de Gaulle est mortel. Il dira, lors de son allocution du 20 septembre 1962 : « il était temps de poser la question ». Enfin, la fin de la guerre d'Algérie provoque aussi l'affrontement entre de Gaulle et la classe politique qui était restée unie derrière lui parce qu'elle estimait qu'il était le

noire francophone des années 1990 ont toutes reconnu au chef de l'Etat la faculté de recourir au référendum⁷⁸⁷. Il convient d'examiner les conditions de recours au référendum et le contentieux de la consultation référendaire.

1. Les conditions de recours au référendum

L'analyse des constitutions de nos pays d'étude fait ressortir que deux conditions sont nécessaires au recours au référendum : une condition de forme et une condition de fond.

S'agissant de la première condition, contrairement à leur homologue français, qui recourt au référendum sur proposition du Gouvernement ou sur proposition conjointe des deux Assemblées, les chefs d'Etat africains disposent d'un pouvoir discrétionnaire de recours au référendum.

En effet, l'article 58 de la constitution béninoise de 1990 dispose que « *le Président de la République, après consultation du Président de l'Assemblée nationale et du Président de la Cour constitutionnelle, peut prendre l'initiative du référendum(...)* ». Ainsi, le recours au référendum est subordonné à la consultation des Présidents de l'Assemblée nationale et de la Cour constitutionnelle. Il en est de même au Niger⁷⁸⁸. Mais au Togo, le constituant de 1992 n'impose aucune consultation, il se contente de prévoir que « *l'initiative du référendum appartient concurremment au peuple et au Président de la République* »⁷⁸⁹. Cependant, les avis exigés ne sont pas des avis conformes et, par conséquent, ne remettent pas en cause l'initiative discrétionnaire du Président de la République en matière de recourir au référendum. Ainsi, sur le plan juridique, un éventuel avis défavorable ne le lie pas, même si celui-ci peut avoir une influence morale et politique sur sa décision.

seul apte à résoudre la guerre ; voir Bertrand **MATHIEU** et Michel **VERPEAUX**, *Droit constitutionnel*, op. cit., pp. 360-361.

⁷⁸⁷ Sauf la constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 fait figure d'exception ; voir André **CABANIS** et Michel Louis **MARTIN**, « La pérennisation du chef de l'Etat : l'enjeu actuel pour les constitutions d'Afrique francophone », *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic, Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation*, Bruylant, 2008, p. 373 ; André **CABANIS** et Michel Louis **MARTIN**, *Les constitutions d'Afrique francophone*, op. cit., pp. 101-105.

⁷⁸⁸ Article 49 de la constitution de 1999.

⁷⁸⁹ Article 4 alinéa 2 de la constitution de 1992.

Quant aux conditions de fond, elles portent sur l'objet, c'est-à-dire le champ d'intervention du référendum⁷⁹⁰.

Au Bénin, le constituant de 1990 a élargi le champ d'intervention du référendum. Celui-ci peut porter sur « *toute question relative à la promotion et au renforcement des Droits de l'Homme, à l'intégration régionale ou sous-régionale et à l'organisation des pouvoirs publics* »⁷⁹¹. Alors qu'en France, le référendum de l'article 11 ne peut consister que dans la soumission au peuple *d'un projet de loi*, au Bénin, il peut porter sur *toute question*. Ainsi, le chef de l'Etat peut soumettre au peuple un projet ou une proposition de loi, une déclaration de politique générale, voire un projet de loi abrogatif d'une loi votée par le Parlement et qui serait en instance de promulgation mais déplairait au Président de la République. Allant plus loin que son homologue français, le constituant béninois permet au Président de la République de consulter le peuple sur la « *promotion et le renforcement des Droits de l'Homme* ». Il peut également le consulter sur « *l'intégration régionale et sous-régionale* ». Cette dernière rubrique de consultation du peuple est certainement influencée par l'unification progressive de l'Afrique de l'Ouest sur le plan politique et économique, et du continent africain en général. Enfin, comme en France, l'organisation du référendum peut viser « *l'organisation des pouvoirs publics* » qui reste une expression vague et imprécise. La doctrine française estime que celle-ci peut être entendue au sens étroit et au sens large⁷⁹². Au sens étroit, l'expression viserait la structure des pouvoirs publics, par exemple, le régime électoral des Assemblées, le cumul des mandats ou la justice. Au sens large, elle engloberait leurs compétences, c'est-à-dire, selon Michel Debré, « *tout ce qui touche à l'organisation de*

⁷⁹⁰ La constitution française de 1958, désireuse de rassurer les membres de la classe politique issue de la IV^e République, en avait réduit assez strictement le champ, car selon le général de Gaulle « *il ne faut pas substituer le référendum en le faisant jouer à tout propos* ». Pourtant, ce dernier en fera une interprétation très extensive en 1962 lorsqu'il voulait instaurer l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel. La version originale de l'article 11, alinéa 1 de la constitution française de 1958 limitait en effet ce type de consultation à « *tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics (...), ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions* ». La loi constitutionnelle n°95-880 du 4 août 1995 élargira le domaine référendable aux « *réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nationale et aux services publics qui y concourent* » ; Cf. Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., pp. 587-588.

⁷⁹¹ Article 58 de la constitution de 1990.

⁷⁹² Voir Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 588.

l'Etat et aux responsabilités de la puissance publique »⁷⁹³. Mais, le choix entre les deux interprétations « *appartient aux autorités habilitées à appliquer cette disposition, c'est-à-dire le chef de l'Etat en dernière instance* »⁷⁹⁴.

Tandis qu'au Togo le constituant de 1992 ne précise pas le champ d'intervention du référendum, au Niger, le Président de la République peut soumettre au référendum « *tout texte* » à l'exception de la révision de la constitution. Cette limitation a donné lieu dans ce dernier pays à un contentieux référendaire riche d'enseignement.

2. Le contentieux référendaire

Dans sa décision « *Brocas* » du 19 octobre 1962, le Conseil d'Etat français avait déclaré que le décret portant convocation du référendum est un acte de Gouvernement et, par conséquent, insusceptible de recours pour excès de pouvoir⁷⁹⁵. De même, le Conseil Constitutionnel français s'est déclaré incompétent pour connaître des lois référendaires, car celles-ci sont « *l'expression directe de la souveraineté nationale* »⁷⁹⁶. Ainsi, en France la consultation référendaire bénéficie d'une quasi-immunité juridictionnelle⁷⁹⁷.

Mais cette immunité juridictionnelle de la consultation référendaire n'a pas eu droit de cité au Niger. La Cour constitutionnelle nigérienne a pris le contrepied de la jurisprudence administrative française « *Brocas* » en examinant la constitutionnalité du

⁷⁹³ Cité par Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 588.

⁷⁹⁴ Pierre Avril, cité par Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 158.

⁷⁹⁵ Par contre, dans sa décision du 19 octobre 1962, *Canal, Robin et Godot*, le Conseil d'Etat avait annulé une ordonnance du 1^{er} juin 1962 prise par le Président de la République en application de la loi d'habilitation référendaire du 13 avril 1962. Selon la haute juridiction administrative française, le chef de l'Etat demeure, malgré l'habilitation, une autorité administrative soumise en tant que telle au juge de l'administration.

⁷⁹⁶ Expression utilisée par le Conseil Constitutionnel français, dans ses décisions 62-20 DC du 6 novembre 1962, *Election du Président de la République* et 92-313 du 23 septembre 1992, *Traité sur l'Union européenne*, pour décliner sa compétence pour contrôler la loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct et la loi autorisant la ratification du traité de Maastricht, toutes deux adoptées par le peuple français.

⁷⁹⁷ Mais aux termes de l'article 60 de la constitution de 1958, « *le Conseil Constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum (...) Il en proclame les résultats* ». Dans ce sens, il se reconnaît compétent exceptionnellement, au titre des opérations préliminaires (25 juillet 2000, Hauchemaille) et examine les réclamations afférentes au déroulement des opérations (15 septembre 1992, Caldaguès).

décret du Président Tandja du 5 juin 2009 portant convocation du peuple nigérien au référendum sur la constitution de la VI^e République. La haute juridiction constitutionnelle nigérienne ne s'était pas contentée de se limiter à l'examen des conditions de forme, mais elle s'était prononcée sur le fond en jugeant que ce décret était contraire à la constitution⁷⁹⁸. Cette décision a le mérite d'être conforme aux impératifs d'un Etat de droit, même si le Président Tandja avait refusé de la respecter en maintenant envers et contre tous son référendum du 4 août 2009. Sur le plan juridique, la décision de contrôle de constitutionnalité du décret d'organisation du référendum est justifiable, car si la loi référendaire est « *l'expression directe de la souveraineté nationale* », cela n'est pas le cas du décret pris par le chef de l'Etat portant convocation du référendum.

Au Bénin, l'éventualité que la Cour constitutionnelle qualifie le décret d'organisation du référendum d'acte de Gouvernement, en reprenant l'arrêt « *Brocas* » reste forte, car elle pourrait s'inspirer de sa décision DCC 27-94 du 24 août 1994 qui qualifiait la décision de mise en œuvre de l'article 68 sur les pouvoirs exceptionnels d'acte de Gouvernement.

Au Togo, la possibilité d'un tel contrôle reste même exclue, car le constituant n'a pas limité le champ d'intervention du référendum, ce qui laisse la voie libre au chef de l'Etat. Mais dans tous les pays, le contrôle de constitutionnalité de la loi référendaire n'est pas possible dans la mesure où le peuple est le constituant originaire et, par conséquent, aucun autre organe institué ne peut contrôler son acte.

En définitive, il faut noter que « *le référendum constitue en politique l'arme absolue* »⁷⁹⁹ à la disposition du chef de l'Etat. Il peut l'utiliser pour neutraliser une majorité parlementaire opposée à sa politique. C'est ce que tenta de faire en vain Nicéphore Soglo en 1994⁸⁰⁰. C'est ce que fit le Président Tandja au Niger en 2009. C'est

⁷⁹⁸ Cour constitutionnelle du Niger, Arrêt n°04/CC/ME du 12 juin 2009.

⁷⁹⁹ Bernard **CHANTEBOUT**, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 208.

⁸⁰⁰ Le 21 avril 1994, en visite à Allada, le Président Soglo avait rendu public le projet d'un référendum sur la réforme du mode de scrutin en vue de l'adoption d'un système uninominal majoritaire à un ou deux tours. Le but avoué du projet était de permettre aux électeurs de donner à l'exécutif une majorité stable à l'Assemblée nationale, de trouver un régulateur au système politique, dont les dérèglements sont imputés à la représentation proportionnelle et à l'impossibilité pour le Président

pourquoi, le professeur Bernard CHANTEBOUT estime qu'il ne faut jamais mettre cette arme à la disposition de l'exécutif, car elle peut être utilisée pour « *détruire la démocratie et [devenir] le suprême mensonge du pouvoir* »⁸⁰¹. Cette observation est particulièrement vraie en Afrique où, en général, le chef de l'Etat est très souvent assuré de sa victoire à l'issue de toute consultation électorale. Ainsi, le précédent français du 27 avril 1969 reste une hypothèse d'école en Afrique⁸⁰². On risque d'assister, comme au Niger, à une instrumentalisation de la consultation référendaire et à une mise « *hors jeu* » du travail législatif. La même menace pèse sur l'Assemblée nationale lorsque le chef de l'Etat fait usage de son droit de dissolution.

§2. L'ACTION SUR L'EXISTENCE MEME DU LEGISLATIF : LA DISSOLUTION

Le régime parlementaire est caractérisé par l'existence des moyens d'action réciproques entre le Parlement et le Gouvernement : la mise en œuvre de la responsabilité politique du Gouvernement par les députés a pour contrepartie la dissolution de la chambre de ces derniers. C'est ce que Claude Emeri appelle le « *syndrome de la mante religieuse* »⁸⁰³. Inspiré fortement de la constitution américaine, le constituant béninois de 1990 ne prévoit pas le droit de dissolution, contrairement à ses homologues togolais et nigérien. Mais il faut d'abord préciser que ceux-ci ont prévu une dissolution de type royal ou présidentiel (A) avant d'examiner l'usage qui en est fait dans ces deux pays (B).

de s'imposer dans le « pré-carré » parlementaire. A l'instar du Sénat français menacé par le référendum du 27 avril 1969, tenu à l'initiative du général de Gaulle, la majorité de l'Assemblée nationale béninoise crie à la « forfaiture » et prétend que Nicéphore Soglo entend, ainsi, privé le pays de l'acquis du pluralisme politique. Mais à défaut d'adoption de la loi organique de l'article 4 de la constitution relative au référendum, le Président Soglo était obligé d'abandonner son initiative ; voir Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit., pp. 555-556.

⁸⁰¹ Bernard CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 208.

⁸⁰² En France, le 27 avril 1969, le général de Gaulle organisa un référendum sur deux projets. Le premier, sur les régions, était bien accueilli alors que le second, sur la disparition du Sénat, était rejeté par le peuple français. Le général de Gaulle, qui avait au préalable conclu qu'il ne pourrait demeurer à la tête de l'exécutif si le corps électoral répondait négativement à l'un de ces projets, démissionna.

⁸⁰³ Cité par Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 137.

A. L'INSTITUTION D'UNE DISSOLUTION ROYALE OU PRESIDENTIELLE⁸⁰⁴

Conformément au parlementarisme britannique, considéré comme étant le prototype du régime parlementaire, la dissolution relève en réalité du pouvoir discrétionnaire du Premier ministre. Mais, s'inspirant du modèle français, le constituant africain reconnaît ce pouvoir au chef de l'Etat qui peut le mettre en œuvre à des fins multiples.

1. Un pouvoir discrétionnaire de dissolution au profit du chef de l'Etat

Dans un régime parlementaire classique, la dissolution se définit comme « *le droit appartenant au Gouvernement de mettre fin prématurément au mandat des parlementaires d'une Assemblée* »⁸⁰⁵. Mais telle qu'elle est prévue par le constituant français de 1958 et la plupart de ses homologues de l'Afrique noire francophone, la « *dissolution est l'acte par lequel le chef de l'Etat met un terme prématurément à la durée de l'Assemblée nationale et provoque des élections législatives anticipées* »⁸⁰⁶. C'est donc une dissolution *présidentielle ou royale* qui échappe au chef du Gouvernement, c'est-à-dire le Premier ministre.

S'inspirant de l'article 12 de la constitution française de 1958, les constitutions togolaise de 1992 et nigérienne de 1999 disposent que le Président de la République peut prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale « *après consultation du Premier ministre et du Président de l'Assemblée nationale* »⁸⁰⁷. Mais les avis que ces autorités politiques donneront sont des avis simples et ne lient donc pas le chef de l'Etat, et par conséquent ne remettent pas en cause son pouvoir discrétionnaire de dissolution. De plus, comme en France, l'acte de dissolution de l'Assemblée nationale est dispensé du contreseing dans les deux pays. Contrairement au constituant français, qui fixe un délai

⁸⁰⁴ Prévost-Paradol qualifie de dissolution *royale* ou *présidentielle*, celle qui est laissée à la libre appréciation du chef de l'Etat. A l'opposé, dans le cadre du monisme, la dissolution sera dite *gouvernementale* ou *ministérielle*, à partir du moment où elle est décidée par le chef de l'Etat ; voir Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p.138, note 52.

⁸⁰⁵ Jacques CADART, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Tome II, op. cit., p. 639.

⁸⁰⁶ Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 577.

⁸⁰⁷ Articles 68 de la constitution togolaise de 1992 et 48 de la constitution nigérienne de 1999.

de vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution pour organiser les élections législatives anticipées, au Togo, elles doivent être organisées « *dans les soixante jours qui suivent la dissolution* », car « *il n'est pas permis de laisser la Nation sans représentants* »⁸⁰⁸. Au Niger, un délai plus long de « *quarante-cinq jours au moins et quatre-vingt-dix jours au plus* » est prévu. Mais l'usage du droit de dissolution est limité dans certaines circonstances⁸⁰⁹.

Au Togo, deux limitations sont prévues. D'une part, la dissolution ne peut intervenir « *dans la première année de la législature* » et, d'autre part, comme en France, le chef de l'Etat ne peut plus procéder à une nouvelle dissolution « *dans l'année qui suit* » les élections législatives anticipées.

Au Niger, le chef de l'Etat ne peut procéder à une nouvelle dissolution « *dans les vingt quatre mois qui suivent* » les élections anticipées. Ces limitations se fondent sur l'adage selon lequel *dissolution sur dissolution ne vaut*. Cet adage, inspiré du précédent de 1830, sous Charles X⁸¹⁰, signifie que lorsque le chef de l'Etat use de son droit de dissolution, il s'engage par avance à respecter le verdict des élections législatives anticipées. Dans le cas contraire, il « *s'érigerait en supérieur du suffrage universel, en cassant, ni plus ni moins, sa décision. Bref, ce serait dissoudre le peuple lui-même (...)* »⁸¹¹. De plus, au Niger, tout comme en France, la dissolution ne peut intervenir « *pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels* »⁸¹².

⁸⁰⁸ E. Pierre, cité par Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p.582.

⁸⁰⁹ En France, le Président de la République ne peut pas faire usage du droit de dissolution dans trois circonstances réputées sensibles : intérim de la présidence de la République (art. 7, al. 4 C) ; recours aux pouvoirs exceptionnels (art. 16) et lorsqu'une précédente dissolution remonte à moins d'un an (art. 12, *in fine*).

⁸¹⁰ En France, au début de 1830, Polignac, qui avait été appelé par Charles X, l'année précédente, pour faire sa politique, dissout la chambre des députés. Les élections, qui ont lieu au mois de juin, renvoyaient les opposants, augmentés de 49 députés. Si le roi avait, à ce moment, correctement pratiqué le régime parlementaire, il se serait incliné. Mais c'est l'attitude contraire qu'il adopta. En effet, le 25 juillet 1830, il procéda à nouveau à la dissolution de la chambre des députés. C'est de ce précédent fâcheux qu'est né l'adage dissolution sur dissolution ne vaut ; voir Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 442.

⁸¹¹ Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 583.

⁸¹² Article 53 de la constitution nigérienne de 1999.

A l'exception de ces limitations, le chef de l'Etat dispose, au Togo et au Niger, d'un pouvoir discrétionnaire de dissolution de l'Assemblée nationale. Il apprécie seul l'opportunité d'un recours au peuple.

2. La finalité de la dissolution

Dans un régime parlementaire, l'exercice du droit de dissolution n'est pas toujours la contrepartie logique de la responsabilité du Gouvernement, car la dissolution peut intervenir en dehors de la régulation d'une crise institutionnelle. Essentiellement, son recours joue trois rôles.

D'abord, le droit de dissolution peut permettre de maintenir la cohérence de la majorité au pouvoir. Ainsi, la simple menace de la dissolution est souvent considérée comme un moyen de ressouder une majorité formée par une coalition de partis dont l'unité se désagrège. Dans ce sens, la dissolution se présente comme « *la soupape de sûreté du régime* »⁸¹³. La perspective des fatigues d'une campagne électorale et l'incertitude sur ses résultats inciteraient les parlementaires à maintenir leur soutien au Gouvernement plutôt que d'ouvrir une crise.

Ensuite, l'usage du droit de dissolution permet de résoudre les conflits susceptibles de survenir entre le Gouvernement et la majorité. Par exemple, lorsque l'opposition est devenue majoritaire au Parlement ou lorsque le Gouvernement a perdu le soutien de sa propre majorité et risque d'être renversé, il peut alors prononcer la dissolution du Parlement pour tenter de retrouver sa majorité perdue. Dominique Chagnollaud parle ainsi d'une « *dissolution punitive* »⁸¹⁴, ou d'une « *dissolution-sanction ou rétorsion* »⁸¹⁵, selon Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL. L'exercice du droit de dissolution devient ainsi un recours au peuple pour lui faire trancher un conflit entre la chambre et l'exécutif⁸¹⁶.

⁸¹³ Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 584.

⁸¹⁴ Dominique CHAGNOLLAUD, *Droit constitutionnel contemporain*, op. cit., p. 295.

⁸¹⁵ Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 584.

⁸¹⁶ Par exemple, en Grande-Bretagne, Callaghan avait dissous la chambre des communes en avril 1979 après le renversement de son Gouvernement. Mais les élections anticipées avaient amené la victoire des conservateurs et l'arrivée de Margaret Thatcher. En France aussi, après la censure du

Enfin, le droit de dissolution peut être mis en œuvre pour permettre à l'exécutif de maintenir ou de consolider sa majorité au Parlement. C'est la dissolution tactique ou la dissolution à l'« anglaise ». Il prend alors un visage essentiellement électoraliste et le plus souvent, il est couronné de succès⁸¹⁷. C'est pourquoi, cette dissolution intervient en dehors de tout conflit entre le législatif et l'exécutif. Lorsqu'au cours du mandat législatif, l'exécutif constate que les sondages lui sont favorables, il saisit cette opportunité pour dissoudre l'Assemblée nationale aux fins de maintenir ou de renforcer sa majorité.

Il faut enfin préciser qu'en cas d'une dissolution de type royal ou présidentiel, comme c'est le cas au Togo, au Niger ou en France, le droit de dissolution peut devenir une arme du chef de l'Etat contre le Gouvernement. En effet, lorsque le chef de l'Etat a en face de lui une majorité parlementaire, et donc un Gouvernement qui lui est hostile, il peut user du droit de dissolution pour mettre fin à cette cohabitation. Lorsqu'il constate que les sondages lui sont favorables, le chef de l'Etat recourt au droit de dissolution pour pouvoir obtenir une majorité au Parlement et par conséquent, se débarrasser d'un Gouvernement qui n'est pas de sa majorité⁸¹⁸.

Fort donc de ses avantages, les chefs d'Etat togolais et nigérien n'ont pas hésité à faire usage du droit de dissolution, mais à des circonstances bien différentes.

B. L'USAGE DU DROIT DE DISSOLUTION AU TOGO ET AU NIGER

Au Togo, le droit de dissolution a été mis en œuvre pour résoudre une crise liée au déficit démocratique, alors qu'au Niger la dissolution est toujours intervenue pour trancher un litige entre l'Assemblée nationale et le chef de l'Etat.

Gouvernement Georges Pompidou le 5 octobre 1962, le général de Gaulle répliqua quatre jours plus tard en renvoyant les députés devant leurs électeurs.

⁸¹⁷ Par exemple, en 1983, Mme Thatcher avait dissous la chambre des communes avec succès après la victoire des Malouines ; il en est de même pour Tony Blair en juin 2001 ; voir Dominique **CHAGNOLLAUD**, *Droit constitutionnel contemporain*, op. cit., p. 295. En France, la dissolution décidée par Jacques Chirac le 21 avril 1997 a été pourtant une défaite, les français ayant envoyé une majorité de Gauche au Palais-Bourbon ; voir Jean **GICQUEL** et Jean-Eric **GICQUEL**, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 584.

⁸¹⁸ Par exemple, François Mitterrand avait fait recours au droit de dissolution le 22 mars 1981, soit un seul jour après son accession à l'Élysée pour pouvoir éviter sa cohabitation avec la droite, ce qui fut fait, car lors des législatives des 14 et 21 juin 1981, les français lui avaient donné une forte majorité au Parlement. Il en a fait usage également en 1988, mais avec un moindre succès.

1. La dissolution au Togo : un moyen de règlement d'une crise liée au déficit démocratique

Depuis les années 1990, le Togo se caractérise particulièrement par un déficit démocratique très profond. En effet, la fin de la conférence nationale a été marquée par l'adoption de la constitution en 1992 et l'organisation de la présidentielle du 25 août 1993 boycottée par l'opposition⁸¹⁹. A l'issue de cette présidentielle, l'Union Européenne (UE) avait décidé de suspendre son aide économique au Togo pour déficit démocratique et violation des droits de l'Homme⁸²⁰. Mais la réussite de l'organisation des législatives des 6 et 27 février 1994⁸²¹, auxquelles l'opposition avait pris part, motiva l'Union Européenne à reprendre graduellement son aide avec le Togo. Toutefois, cette reprise ne sera que de courte durée. En effet, à la présidentielle de juin 1998, alors que le dépouillement donnait l'opposant Gilchrist Olympio gagnant, le pouvoir poussa la Présidente de la Commission nationale électorale indépendante (CENI) à la démission et le ministère de l'intérieur proclama le général Gnassingbé Eyadema vainqueur du scrutin⁸²².

Après ce ‘‘hold-up’’ électoral, le Togo s'était plongé dans un monopartisme de fait. En effet, les législatives du 21 mars 1999, qui ont marqué le début de la deuxième législature de la 4^e République au Togo, ont été boycottées par l'opposition. Le RPT, ancien parti unique et parti au pouvoir remporta alors 79 des 81 sièges à pourvoir. Or, la réussite de ces consultations électorales était un défi démocratique à relever pour que l'UE reprenne son aide avec le pouvoir. Face aux exigences de la communauté internationale, plus particulièrement l'Union Européenne, et l'état de paupérisation du

⁸¹⁹ Voir Jean du **BOIS de GAUDUSSON** et autres, *Les constitutions africaines publiées en langue française*, Tome 2, op. cit., pp. 370-375 ; Pr. Dr Trutz von **TROTHA**, « « C'est la pagaille ». Quelques remarques sur l'élection présidentielle et son observation internationale au Togo, 1993 », op. cit., p. 152.

⁸²⁰ Voir Dodzi **KOKOROKO**, *Contribution à l'étude de l'observation internationale des élections*, op. cit., pp. 220 et 221.

⁸²¹ La répartition des sièges à l'issue de ces élections législatives est la suivante : 35 pour le Rassemblement du peuple togolais (RPT), 34 pour le Comité d'action pour le renouveau (CAR), 6 sièges pour l'Union togolaise pour la démocratie (UTD), 2 pour l'union pour la justice et la démocratie (UJD) et 1 pour la Confédération des forces nouvelles (CFN).

⁸²² Voir Martin **MANKOU**, « Droits de l'Homme, démocratie et Etat de droit dans la convention de Lomé IV », *RJPIC*, n° 3, septembre-décembre 2000, pp. 327-328.

pays⁸²³, le général Eyadema était obligé de dissoudre l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002, en vue d'organiser des élections législatives anticipées pour permettre aux différents courants politiques d'être représentés au Parlement⁸²⁴. Cependant, ces élections législatives anticipées du 27 octobre 2002 ont été, à leur tour, boycottées par la plupart des partis d'opposition, et le RPT remporta 72 des 81 sièges à pourvoir. Les 9 autres sièges ont été "attribués" à quatre partis politiques de l'opposition, dite « *opposition constructive ou modérée* » et à une personnalité indépendante⁸²⁵. Mais cette dénomination, « *opposition constructive ou modérée* » n'était qu'un moyen pour camoufler le caractère monocolore du Parlement, car en réalité les partis politiques qui composaient ce groupe d'opposition n'étaient que des partis satellites du RPT. C'est ainsi que El Hadji Omar DIOP note l'existence « *d'une opposition bicéphale en Afrique : une opposition réelle incarnée par les forces du changement et regroupant les partis politiques qui ont une stratégie cohérente et crédible face au parti au pouvoir en vue de la réalisation de l'alternance, et une autre, tronquée, artificielle le plus souvent financée et soutenue par le pouvoir et au besoin prête à lui apporter son soutien* »⁸²⁶. Face à ce déficit démocratique, l'UE a ouvert des négociations avec Lomé qui ont abouti à la signature de *l'accord cadre de Lomé* puis des 22 engagements le 14 avril 2004. Le 5^e engagement portait sur l'organisation des législatives transparentes sous le contrôle des observateurs internationaux. Après le décès du général Eyadema en 2005, son fils Faure Gnassingbé lui succéda à la suite d'une présidentielle violente et sanglante⁸²⁷. La pression de la communauté internationale va amener le pouvoir à renouer le dialogue avec l'opposition qui débouchera sur un accord dénommé *Accord politique global (APG)*, signé le 20 août 2006 à Ouagadougou sous la facilitation de

⁸²³ Les fonctionnaires accumulaient plusieurs mois d'arriérés de salaire.

⁸²⁴ Décret n°2002-120/PR du 10 octobre 2002 portant dissolution de l'Assemblée nationale ; voir Journal officiel de la République du Togo du 10 octobre 2002.

⁸²⁵ La répartition des 9 sièges est faite comme suit : 3 sièges pour le Rassemblement pour le Soutien de la Démocratie et du Développement (RSDD) d'Harry Olympio, l'Union pour la Démocratie et le Progrès Social (UDPS) et la Juvento ont obtenu chacun 2 sièges, 1 pour le Mouvement des Croyants pour l'Egalité et la Paix (MOCEP) et le dernier siège a été attribué au candidat indépendant, Kokou Kakaki.

⁸²⁶ El Hadji Omar DIOP, « Le statut de l'opposition dans les démocraties africaines », op. cit., p. 458.

⁸²⁷ Le rapport de l'ONU du 29 août 2005 *sur les violences et les allégations de violences de droit de l'Homme survenues au Togo avant, pendant et après l'élection présidentielle du 24 avril 2005* fait état de 400 à 500 morts. Celui de la Commission nationale d'enquête indépendante (CNEI) de Me Koffigoh créée par le chef de l'Etat, Faure Gnassingbé, en a relevé 150.

Blaise Compaoré, Président du Burkina Faso. Cet accord prévoyait l'organisation des élections législatives anticipées auxquelles l'opposition participerait. En application de cet accord, le Président Faure Gnassingbé avait dissous l'Assemblée nationale le 30 août 2007. Les élections législatives anticipées ont eu lieu le 14 octobre 2007 avec la participation de tous les partis de l'opposition⁸²⁸.

Il convient de noter que les deux dissolutions intervenues ne s'inscrivent pas dans la logique du régime parlementaire. Elles n'étaient intervenues ni pour résoudre une crise entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale, ni pour maintenir ou consolider la majorité parlementaire à l'anglaise. Elles étaient intervenues pour régler un déficit démocratique auquel le Togo est confronté depuis les années 1990. Ce qui n'est pas le cas du Niger.

2. Les dissolutions punitives ou rétorsion au Niger

Sous la troisième République nigérienne, la majorité parlementaire de la première législature⁸²⁹ était formée par une coalition dénommée *Alliance des forces de changement* (AFC). Celle-ci regroupait essentiellement la Convention démocratique et sociale du Président Mahamane Ousmane (CDS), le Parti nigérien pour la démocratie sociale du Premier ministre Mahamadou Issoufou (PNDS), l'Alliance nigérienne pour la démocratie et le progrès (ANDP) et le Parti progressiste nigérien (PPN/RDA)⁸³⁰. Mais, moins de deux ans après sa formation, le PNDS et le PPN/RDA quittèrent la coalition et rejoignirent la minorité parlementaire qui devint du coup majoritaire⁸³¹. Le Président de la République renvoya son Premier ministre le 28 septembre 1994 et nomma à sa place Souley Abdoulaye, trésorier de son parti CDS, Premier ministre. Le 16 octobre 1994, ce

⁸²⁸ A l'issue de ces législatives, trois partis politiques ont pu être représentés à l'Assemblée nationale : 50 sièges pour le Rassemblement du peuple togolais (RPT), parti au pouvoir, 27 pour l'Union des forces de changement (UFC) et 4 sièges pour le Comité d'action pour le renouveau (CAR).

⁸²⁹ Troisième République nigérienne : 1992-1996 ; première législature de la troisième République : 1993-1994.

⁸³⁰ Sur les 83 sièges à pourvoir, l'AFC obtint 50 sièges : 22 pour le CDS, 13 pour le PNDS, 11 l'ANDP, 2 pour le Parti progressiste nigérien (PPN/RDA) et deux autres formations politiques obtiennent chacune 1 siège. La minorité parlementaire était composée de 29 sièges pour le Mouvement national pour la société de développement (MNSD), ancien parti unique, et les partis de D. Bakary et d'A. Salifou obtinrent chacun 2 sièges ; voir supra, première partie, titre 1, chapitre 1.

⁸³¹ Pour les causes de cette défection, voir supra, première partie, titre 1, chapitre 1.

dernier sera renversé par une motion de censure. Le 17 octobre, le Président Ousmane répliqua en décidant la dissolution de l'Assemblée nationale.

Cette dissolution-sanction peut être rapprochée de celle décidée par le général de Gaulle le 9 octobre 1962 à la suite du renversement du Gouvernement de Georges Pompidou quatre jours plus tôt. Mais, elle s'en éloigne par ses résultats, car, alors que les français avaient renvoyé au Palais-Bourbon une majorité parlementaire favorable au général de Gaulle à la suite des législatives subséquentes, les nigériens avaient, au contraire, renvoyé à l'Assemblée nationale une majorité hostile au Président Ousmane lors des législatives du 12 janvier 1995⁸³².

La deuxième dissolution a été prononcée par le Président Tandja Mamadou sous la V^e République nigérienne⁸³³. Elle était intervenue le 26 mai 2009 lorsque l'Assemblée nationale refusa de cautionner sa décision de modifier ou de changer la constitution de 1999 pour prolonger son second mandat de trois ans⁸³⁴. Elle peut être analysée comme une dissolution punitive même si elle a une posture dictatoriale.

En définitive, il faut noter que pouvoirs exceptionnels, référendum et dissolution sont des armes au service du chef de l'Etat pour menacer, dominer voire détruire l'Assemblée nationale. Ces armes juridiques, conjuguées aux facteurs politiques, notamment le fait majoritaire, la personnalisation et la patrimonialisation du pouvoir, conduisent, selon l'expression de Philippe Lauvaux, à « *l'impression d'un Parlement domestiqué* »⁸³⁵. Le rôle de celui-ci devient de plus en plus marginal dans un continent où on tend de nouveau vers la pérennisation au pouvoir des chefs d'Etat.

⁸³² Pour rappel, les résultats de ces législatives étaient les suivants : l'opposition au Président Ousmane remporta 43 sièges sur les 83 : 29 pour le MNSD, 12 pour le PNDS, 1 pour le PPN/RDA et 7 pour trois autres partis ; voir Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, Gérard **CONAC** et Christine **DESOUCHES**, *Les constitutions africaines publiées en langue française*, tome 2, op. cit., p. 158 ; également, voir première partie.

⁸³³ La cinquième République nigérienne date de 1999 à 2009.

⁸³⁴ Cf. Albert **BOURGI**, « Pluralisme et revitalisation de la vie politique en Afrique », op. cit., p. 173.

⁸³⁵ Cité par Pierre **ALBERTINI**, « La place du Parlement sous la V^e République », *L'architecture du droit, Mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Economica, 2006, p. 25.

CHAPITRE 2. VERS UNE PERENNISATION DU CHEF DE L'ETAT AU POUVOIR EN AFRIQUE

La sagesse qui a conduit Nelson Mandela à quitter le pouvoir en 1999 après avoir fait un mandat à la magistrature suprême sud-africaine, ou celle qui amené le premier Président américain à ne pas briguer un troisième mandat consécutif⁸³⁶ est loin d'inspirer les chefs d'Etat africains. Pourtant, dès les années 1990, instruits par des années d'exercice autoritaire du pouvoir, la plupart des constituants des pays d'Afrique noire francophone avaient prévu un seul renouvellement de mandat présidentiel dans une perspective de limitation du pouvoir présidentiel⁸³⁷. Malheureusement, après vingt ans de pratique constitutionnelle, on constate la volonté des chefs d'Etat de s'éterniser au pouvoir⁸³⁸. Ainsi, la clause de limitation de mandat présidentiel est remise en cause au moyen des révisions constitutionnelles amorcées à partir des années 1997⁸³⁹. Comme le remarquent André Cabanis et Michel Louis Martin, « *ces derniers temps, les règles de l'élection ont donc fait l'objet de modifications fréquentes en fonction de ces stratégies de pérennisation [au pouvoir]* »⁸⁴⁰.

Dans cette volonté négative de pérennisation du chef de l'Etat au pouvoir, tous les moyens sont mis en œuvre, notamment les moyens juridiques (Section 1) et politiques (Section 2) pour faire échec à la volonté du constituant du nouveau constitutionnel.

SECTION 1. LES MOYENS JURIDIQUES

Depuis un certain temps, une ingénierie juridique est mise en place pour favoriser la pérennisation du chef de l'Etat au pouvoir. Cette ingénierie cherche à maintenir un

⁸³⁶ Voir Augustin **LOADA**, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Revue électronique Afrilex*, n° 03/2003, p. 140.

⁸³⁷ Au début des années 1990, seuls trois pays d'Afrique francophone n'avaient pas prévu la clause de limitation du nombre de mandats présidentiels : Mauritanie, Algérie et Côte-d'Ivoire. Mais ces Etats étaient revenus sur cette rééligibilité infinie en limitant à une seule fois la possibilité pour un Président sortant de renouveler son mandat : en Mauritanie (2006), Algérie (1996), Côte-d'Ivoire (2000) ; voir André **CABANIS** et Michel Louis **MARTIN**, « La pérennisation du chef de l'Etat : l'enjeu actuel pour les constitutions d'Afrique francophone », *Mélanges en honneur de Slobodan Milacic, démocratie et liberté : tension, dialogue confrontation*, Bruylant 2008, p. 360 ; des mêmes auteurs, *Les constitutions d'Afrique francophone*, op. cit., p. 82.

⁸³⁸ Seuls le Bénin, le Mali et à la rigueur le Sénégal ont résisté à cette tentation.

⁸³⁹ C'est le Burkina Faso qui a donné le ton en 1997, suivi de la Guinée en 2001, du Togo en 2002, du Gabon en 2003, du Tchad en 2005, du Niger en 2009 et de la Djibouti en 2010 ; voir André **CABANIS** et Michel Louis **MARTIN**, « La pérennisation du chef de l'Etat : l'enjeu actuel pour les constitutions d'Afrique francophone », op. cit., p. 361.

⁸⁴⁰ André **CABANIS** et Michel Louis **MARTIN**, « La pérennisation du chef de l'Etat : l'enjeu actuel pour les constitutions d'Afrique francophone », op. cit., p. 352.

équilibre entre le souci d'un homme et d'un groupe ethnique de conserver le pouvoir et celui de donner une image d'apparence démocratique à la communauté internationale⁸⁴¹. Pour atteindre ce double objectif, deux stratégies ont été mises en œuvre : la première tend à la suppression de la clause de limitation du nombre de mandats présidentiels (Paragraphe 1), alors que la seconde vise à l'élimination des adversaires politiques sérieux (Paragraphe 2).

§1. LA SUPPRESSION DE LA CLAUSE DE LIMITATION DU NOMBRE DE MANDATS PRÉSIDENTIELS

La contestation du pouvoir présidentiel avait motivé les constituants des années 1990 à prévoir une clause limitant à une seule fois la possibilité pour un Président sortant de renouveler son mandat. Cette clause limitative du nombre de mandats présidentiels était même perçue comme la pierre angulaire du nouveau démocratique⁸⁴². Malheureusement, cette clause à vertu républicaine (A) a été remise en cause (B).

A. UNE CLAUSE A VERTU REPUBLICAINE

Dans une République, « *Res publica* » en latin, c'est-à-dire la chose de tous, tous les citoyens ont le droit et la possibilité de devenir gouvernants un jour. Ainsi, la limitation du nombre de mandats amplifie cette possibilité dans la mesure où elle favorise le renouvellement des gouvernants et par là la moralisation de la vie politique.

⁸⁴¹ Voir André **CABANIS** et Michel Louis **MARTIN**, « La pérennisation du chef de l'Etat : l'enjeu actuel pour les constitutions d'Afrique francophone », op. cit., p. 351.

⁸⁴² Voir Augustin **LOADA**, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », op. cit., p. 139.

1. La promotion du renouvellement des gouvernants

Contrairement à la version originale de l'article 6 de la constitution française de 1958, les pays francophones avaient opté dès les années 1990 pour une limitation du nombre de mandats présidentiels à l'instar du constituant dérivé américain⁸⁴³.

En effet, la version originale de l'article 59 de la constitution togolaise de 1992 disposait que le Président de la République est élu pour un mandat de cinq ans « *renouvelable une seule fois. En aucun, nul ne peut exercer plus deux mandats* ». L'article 42 de la constitution béninoise est rédigé exactement dans les mêmes termes. Contrairement à ce que soutiennent André Cabanis et Michel Louis Martin, cette disposition est loin d'être une redondance⁸⁴⁴. Au fond, elle signifie qu'il n'est pas possible pour un chef d'Etat de briguer un troisième mandat, même après des années d'interruption. Ainsi, « *quels que soient son talent, son charisme, la longévité de sa vie et sa capacité à séduire l'électorat, il ne peut être Président de la République que pendant une période maximale de dix années. A cet égard, le mandat présidentiel est tel une cartouche. Et chaque individu ne dispose que de deux et pour la vie* »⁸⁴⁵.

Cette limitation du nombre de mandats dès les années 1990 était inspirée par les expériences politiques d'antan, marquées par une génération de chefs d'Etat inamovibles ou à vie. En effet, avant 1990, l'alternance au pouvoir⁸⁴⁶ ou le changement de

⁸⁴³ Dans sa version originale, la constitution française de 1958 ne prévoyait pas la limitation du nombre de mandats présidentiels. C'est à la faveur de la révision constitution de juillet 2008 que cette clause a été introduite à l'alinéa 2 de l'article 6 : *Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs*. De même, aux Etats-Unis, la constitution de 1787 ne prévoyait pas cette clause de limitation du nombre de mandats présidentiels. Cependant, la décision du Président Georges Washington de ne pas briguer un troisième mandat a établi une coutume constitutionnelle selon laquelle un Président ne pouvait exercer plus de deux mandats consécutifs. Mais le Président Franklin D. Roosevelt réussit en 1940, à la faveur de la seconde guerre mondiale, à briser cette coutume en se faisant élire pour un troisième puis pour un quatrième mandat en 1944 qu'il n'a pas pu achever, pour cause de décès. Pour prévenir de telle dérive, le constituant dérivé a adopté en 1951 le vingt-deuxième amendement de la constitution des Etats-Unis, sous la présidence d'Harry Truman. Cet amendement limite à une seule fois la possibilité d'un Président de renouveler son mandat ; voir Bernard CHANTEBOUT, *Droit Constitutionnel*, op. cit., p. 101 ; Augustin LOADA, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », op. cit., pp. 141-142.

⁸⁴⁴ André CABANIS et Michel Louis MARTIN, *Les constitutions d'Afrique francophone*, op. cit., p. 82.

⁸⁴⁵ Ismaïla Madior FALL, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats africains*, op. cit., p. 170.

⁸⁴⁶ Ibrahim FALL définit l'alternance comme « *la faculté juridiquement organisée pour les partis politiques ayant des projets de société différents de se succéder au pouvoir par le jeu des règles* ».

Gouvernement ne pouvait intervenir que dans deux conditions : soit à la suite du décès du chef de l'Etat, soit à la suite d'un coup d'Etat. Car, les élections organisées durant cette période étaient dépourvues de caractère concurrentiel du fait que le parti unique avait le monopole des candidatures aux fonctions politiques, et son chef était le seul et unique candidat à l'élection présidentielle⁸⁴⁷. Gérard Conac a pu observer à propos de cette élection sans choix que *« c'est un geste d'allégeance des militants et des dignitaires du parti, ce n'est pas une véritable élection. Le parti est assurée de voir son ou ses candidats passés ; le Président de la République, parce qu'il est candidat unique (...), l'élection devient alors simplement un rite, voire une activité ludique, une cérémonie au cours de laquelle le peuple et son leader, moderne Léviathan, communient »*⁸⁴⁸.

Certes, en 1990, les élections concurrentielles, disputées ont été instituées⁸⁴⁹. Mais, cela était jugé insuffisant au regard des expériences du passé, il fallait prévoir d'autre garde-fous. C'est ainsi que la clause limitative de mandats présidentiels a été introduite et aujourd'hui, la pratique constitutionnelle donne raison aux initiateurs de cette clause. Celle-ci a le mérite fondamental de favoriser l'alternance au pouvoir, car des Présidents indéfiniment rééligibles sont rarement battus du fait qu'ils *« ont largement eu le temps d'accumuler les ressources nécessaires au maintien de leurs clientèles électorales. [Ils] bénéficient d'un avantage décisif sur leurs concurrents déclarés ou potentiels, la « prime au sortant ». La limitation du nombre de mandats électifs apparaît ainsi comme un antidote à la réélection automatique des Présidents sortants »*⁸⁵⁰. Au Togo par exemple, la campagne de l'élection présidentielle du 4 mars

démocratiques de dévolution et d'exercice du pouvoir fondé sur la souveraineté du peuple », cité par Théodore HOLO, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les constitutions du renouveau démocratique dans les Etats de l'espace francophone africain : régimes juridiques et systèmes politiques », op. cit., p. 21.

⁸⁴⁷ Voir AHADZI-NONOU Koffi, *Essai de réflexion sur les régimes de fait : le cas du Togo*, Thèse pour le doctorat d'Etat en droit, 2 tomes, Université de Poitiers, 1985 ; Jean BUCHMANN, *L'Afrique noire indépendante*, op. cit. ; Dmitri Georges LAVROFF, *Les systèmes constitutionnels en Afrique noire ; les Etats francophones*, op. cit.

⁸⁴⁸ Cité par B. MOUDOUR, « La fin d'un mythe : l'avènement du multipartisme en Afrique », op. cit., p. 44.

⁸⁴⁹ Voir Dodzi KOKOROKO, « Les élections disputées : réussites et échecs », *Pouvoirs* 2009/2, n°129, pp. 115-125 ; Pascal QUANTIN, « Pour une analyse comparative des élections africaines », *Politique africaine*, n°69, 1998, p. 12-29.

⁸⁵⁰ Augustin LOADA, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », op. cit., p. 146.

2010 a été « dominée par la machine électorale de Faure Gnassingbé »⁸⁵¹, le Président sortant. Le rapport préliminaire de la mission d'observation de l'Union Européenne a noté « la mobilisation des fonctionnaires » en faveur de celui-ci et l'« utilisation des bâtiments publics ». Mais surtout les observateurs disent avoir été « témoins de distribution du riz à des prix trois à quatre fois inférieurs au prix du marché » par les militants du parti du Président Faure Gnassingbé, une denrée connue sous le nom de « riz Faure »⁸⁵². Ainsi, en Afrique, l'achat de conscience ou la marchandisation du vote reste une technique qu'utilisent les acteurs politiques et surtout le Président sortant pour conserver le pouvoir⁸⁵³.

On constate qu'au Mali, au Bénin, au Ghana et au Nigeria, les alternances intervenues sont à mettre à l'actif de cette clause limitative de mandats⁸⁵⁴. A défaut de l'alternance, celle-ci favorise la circulation des élites. Frappés par la clause limitative de mandats, les Présidents sortants sont obligés de passer la main à l'un de leurs collaborateurs. Ce choix n'est pas toujours facile et peut même entraîner de graves crises au sein du parti du Président sortant, comme le montre le cas du Mali⁸⁵⁵. Outre ces avantages, la clause limitative de mandats peut stimuler la moralisation de la vie politique.

⁸⁵¹ Expression utilisée dans la déclaration préliminaire de la Mission d'observation électorale-Togo 2010 de l'Union européenne (MOE UE), www.moeue-togo.eu, consulté en avril 2010.

⁸⁵² Voir la déclaration préliminaire de la Mission d'observation électorale – Togo 2010 de l'Union européenne (MOE UE), www.moeue-togo.eu, consulté en avril 2010 ; *Journal Le Monde* du 8 mars 2010.

⁸⁵³ Voir Richard **BANEGAS**, « Marchandisation du vote, citoyenneté et consolidation démocratique au Bénin », *Politique africaine* 1998, N°69, pp. 75-78.

⁸⁵⁴ Au Ghana, l'application de cette clause a, sans conteste, contribué à créer les conditions de la grande alternance de décembre 2000, avec la victoire du candidat de l'opposition, John Kufuor, qui a battu le vice Président Atta Mills, le dauphin du Président sortant, Rawlings. De la même manière, Atta Mills a battu le dauphin de John Kufuor en 2008. Au Mali, l'impossibilité du Président sortant, Alpha Omar Konaré de briguer un troisième mandat a favorisé la victoire d'Amadou Toumani Touré à la présidentielle du 28 avril 2002. Au Bénin, Yayi Boni a été élu en mars 2006 à la suite du retrait de Matthieu Kérékou qui ne pouvait pas briguer un troisième mandat.

⁸⁵⁵ Au Mali, l'une des conséquences de la non rééligibilité du Président sortant, Alpha Omar Konaré, a été la multiplication des candidatures et des dissidences au sein même du parti présidentiel, l'Alliance pour la démocratie au Mali (ADEMA). En effet, quatre des vingt-quatre candidats à la présidentielle du 28 avril 2002 sont issus ce parti ; voir Augustin **LOADA**, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », op. cit., p. 148.

2. La promotion de la moralisation de la vie politique

L'Afrique a été toujours marquée par la personnalisation, voire la patrimonialisation du pouvoir⁸⁵⁶. Au cours des régimes précédents, le chef de l'Etat concentra entre ses mains l'essentiel des ressources politico-administratives à des fins de patronage systématique dans le but de maintenir la loyauté politique. La patrimonialisation du pouvoir, qui consiste dans la confusion entre espace domestique et espace public, constitua à la fois un facteur et une conséquence de la longévité du pouvoir. Cette patrimonialisation du pouvoir avait conduit à la corruption, à la concussion, à la gabegie, au pouvoir ethnique, clanique ou régional.

Mais dès les années 1990, l'heure était à la contestation du pouvoir personnel, à la lutte contre la patrimonialisation du pouvoir sous toutes ses formes. D'ailleurs, le préambule de la constitution béninoise de 1990, par lequel le peuple béninois réaffirme son « *opposition fondamentale à tout régime politique fondé sur l'arbitraire, la dictature, l'injustice, la corruption, la concussion, le régionalisme, le népotisme, la confiscation du pouvoir et le pouvoir personnel* », est fort révélateur.

La nouvelle élite des années 1990 a compris que la lutte contre la confiscation du pouvoir et l'accaparement des ressources de l'Etat par le chef de l'Etat ne passera pas seulement par les garanties traditionnelles de l'Etat de droit, notamment les juridictions civiles, administratives et surtout constitutionnelles. Cette lutte pouvait aussi se faire au moyen de limitation des mandats électifs. D'une part, la limitation du nombre de mandats électifs présente le mérite de diminuer considérablement les possibilités d'accaparement des ressources de l'Etat. Comme le remarque Augustin LOADA, « *avec la limitation du nombre de mandats électifs, les Présidents sortants ne pourront plus tisser des relations durables aussi étroites et fermées comme par le passé avec les coalitions prédatrices qui les soutiennent* »⁸⁵⁷. D'autre part, la clause limitative de mandats électifs oblige les chefs d'Etat à limiter les abus et à se préoccuper de l'intérêt général, car ils savent que très tôt ils vont reprendre le statut des gouvernés et

⁸⁵⁶ Voir Jean-François MEDARD, « L'Etat patrimonialisé », op. cit., pp. 25 et s. ; voir première partie, titre 2, chapitre 1.

⁸⁵⁷ Augustin LOADA, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », op. cit., p. 152.

partageront leur quotidien. C'est dans ce sens que Cicéron notait que « *celui qui obéit devrait avoir l'espoir qu'il commandera un jour, et celui qui commande devrait se dire que dans un délai court, il aura à obéir* »⁸⁵⁸. De même, le professeur Théodore HOLO estime que « *le gouvernant qui est sûr de redevenir un gouverné évite des abus, des violations des libertés publiques, voire des pratiques autoritaires et attentatoires à la dignité humaine dont il pourra à son tour pâtir ou répondre en redevenant un simple citoyen* »⁸⁵⁹.

En somme, la clause limitative de mandats électifs présente l'intérêt de promouvoir la bonne gouvernance. Mais, malgré ou à cause de ses mérites, depuis les années 1997, on constate qu'elle a été de plus en plus remise en cause en Afrique noire francophone.

B. UNE CLAUSE REMISE EN CAUSE

Aujourd'hui, la limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique noire francophone constitue l'exception et la non-limitation la règle⁸⁶⁰. Les arguments avancés par les adversaires de la limitation du nombre de mandats présidentiels ne peuvent masquer leur objectif principal qui est de conserver les avantages liés à la fonction présidentielle.

1. Les prétextes en faveur de la non-limitation des mandats présidentiels

Les partisans de la non-limitation du nombre de mandats présidentiels se fondent sur la souveraineté du peuple et sur l'opportunité de reconduire des Présidents talentueux et vertueux.

⁸⁵⁸ Idem.

⁸⁵⁹ Théodore HOLO, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les constitutions de renouveau démocratique dans les Etats de l'espace francophone : régimes juridiques et systèmes politiques », op. cit., p. 36.

⁸⁶⁰ Seuls le Benin, le Mali, le Sénégal, la Mauritanie et dans une moindre mesure le Burkina Faso font figure d'exception. Ce dernier pays a pratiqué une série de révisions relevant de la valse-hésitation : rééligibilité une fois en 1991, rééligibilité indéfinie en 1997 dans le cadre d'une révision modifiant également trente-six autres articles comme pour faire bonne mesure, rééligibilité une fois en 2002, interprétée par le Conseil Constitutionnel comme ne s'appliquant pas à la troisième candidature du Président Compaoré au pouvoir depuis 1987, voir André CABANIS et Michel Louis MARTIN, « La pérennisation du chef de l'Etat », op. cit., p. 361.

D'une part, selon les adversaires de la clause de limitation du nombre de mandats présidentiels, cette dernière porterait atteinte à la souveraineté du peuple qui implique la liberté des citoyens de choisir par la voix des urnes leurs gouvernants. Ainsi, en limitant à deux le nombre maximum de mandats présidentiels, on restreindrait la volonté du peuple qui, seul, est fondé à choisir son Président et à le changer quand bon lui semble. Dans cette logique, la limitation du nombre de mandats est antidémocratique. L'ancien Président français, Jacques Chirac s'insurgeait contre la proposition de limitation du nombre de mandats présidentiels en France en ces termes : « *au nom de quels principes dire aux français : vous avez le droit d'élire votre Président mais pas de le réélire ? C'est une espèce de méfiance à l'égard des français* »⁸⁶¹. Ainsi, la liberté d'élire implique la liberté de réélire. Mais si l'on se place dans le contexte africain, cette argumentation, bien que séduisante, est fort dangereuse.

D'abord, si le peuple est souverain, il peut décider souverainement de se limiter en ne renouvelant qu'une seule fois le mandat des Présidents sortants. D'ailleurs, les premières générations des constitutions des années 1990 étaient adoptées par référendum, ce qui prouve que le peuple avait senti cette nécessité de limiter le nombre de mandats présidentiels. Or, les suppressions d'une telle limitation ont été effectuées par les constituants dérivés, c'est-à-dire par voie parlementaire, et pire, des fois par des Assemblées monocolores, comme ce fut le cas du Togo en 2002⁸⁶². On peut donc estimer que par ces révisions, le peuple a été trahi, et l'essentiel du contrat social obtenu dès les années 1990 a été violé. Il s'agit purement et simplement d'une fraude à la constitution au mépris de la volonté populaire.

Ensuite, les conditions d'organisation des élections en Afrique noire francophone sèment un sérieux doute sur la légitimité des Présidents "déclarés élus". A part quelques

⁸⁶¹ Cité par Augustin **LOADA**, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », op. cit. p. 154.

⁸⁶² Au Burkina Faso (1997), au Togo (2002), au Gabon (2003), en Djibouti (2010), ces suppressions ont été obtenues par voie parlementaire. C'est seulement en guinée, au Tchad et au Niger qu'elles sont intervenues par référendum. En Guinée, pour contourner l'hostilité de l'Assemblée nationale, c'est par référendum du 11 novembre 2001 que cette limitation a été supprimée. Mais ce référendum avait eu lieu dans la terreur. Le Président Lansané Conté avait interdit à l'opposition de faire campagne à travers le pays pour le «non». Selon ce dernier, il s'agissait d'un référendum administratif qui ne concerne nullement les partis politiques ! Au Niger également, c'est à la faveur du référendum controversé du 4 août que ce verrou a été sauté. Voir André **CABANIS** et Michel Louis **MARTIN**, « La pérennisation du chef de l'Etat », op. cit., p. 361 ; Augustin **LOADA**, « La suppression du nombre de mandats présidentiels », op. cit. pp. 164-167.

rares pays, comme le Bénin, le Mali, le processus électoral reste entaché d'irrégularités et de fraudes. Dans la plupart des pays, le peuple se trouve déposséder de ce droit essentiel en démocratie, celui de choisir ses dirigeants. Et l'ancien Président du Congo-Brazzaville dirait « *qu'on n'organise pas les élections pour les perdre* »⁸⁶³. Selon le professeur Théodore HOLO, « *dans certains Etats d'Afrique francophone, les Présidents, candidats à leur propre succession, sont déclarés élus dès le premier tour* »⁸⁶⁴. Ainsi, ce n'est pas la limitation du nombre de mandats qui porte atteinte à la souveraineté du peuple, au contraire, c'est la fraude électorale, ou plutôt le refus de respecter le résultat des urnes, bref, la confiscation du pouvoir du peuple par les autorités autoproclamées.

D'autre part, les adversaires de la clause limitative de mandats présidentiels prétextent que cette dernière présente l'inconvénient pour le peuple de se priver très tôt des leaders talentueux et vertueux. Se référant au précédent du Président américain, Delano Roosevelt⁸⁶⁵, Olivier Duhamel estime que « *la sagesse nous recommande de ne pas corseter l'avenir, de laisser une porte ouverte à l'exceptionnel* »⁸⁶⁶. En outre, selon certains, cette clause limitative de mandats présidentiels affaiblirait l'institution présidentielle, car le Président sortant non rééligible chercherait à préparer sa retraite, sa reconversion ou rechercher de nouvelles positions à l'approche de la fin de son mandat.

Mais ceux qui prêchent l'apocalypse, l'enfer ou le chaos après le départ d'un Président talentueux ou vertueux oublient que personne n'est immortel et que le peuple gagnerait plus en profitant de l'expérience d'un ancien Président en vie que de celle d'un Président usé au pouvoir. De même, le Président gagnerait plus en quittant tôt le pouvoir que d'être victime d'une usure avilissante ou tout simplement d'un coup d'Etat.

⁸⁶³ Cité par Dodzi **KOKOROKO**, « Les élections disputées : réussite et échecs », op. cit., p. 115.

⁸⁶⁴ Théodore **HOLO**, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les constitutions de renouveau démocratique dans les Etats de l'espace francophone : régimes juridiques et systèmes politiques », op. cit., p. 32.

⁸⁶⁵ La crise économique de 1929 aux Etats-Unis avait amené le Président Delano Roosevelt à opter pour l'interventionnisme de l'Etat dans le domaine économiques et social. Fort du soutien populaire obtenu lors de l'élection présidentielle de 1936, il fit plier la Cour suprême sur la politique de New Deal ; voir Jean **GICQUEL** et Jean-Eric **GICQUEL**, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 266.

⁸⁶⁶ Cité par Augustin **LOADA**, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », op. cit., p. 155.

Au fond, l'objectif poursuivi par les partisans de la non-limitation du nombre de mandats électifs est la conservation des privilèges liés à la fonction présidentielle⁸⁶⁷.

2. Les raisons réelles : La conservation des privilèges liés à la fonction présidentielle

Nous avons déjà relevé qu'en Afrique, l'accès au pouvoir commande l'accès aux ressources économiques. La lutte pour le pouvoir a un enjeu plus économique que politique. Ainsi, fort de ses pouvoirs de nomination, le chef de l'Etat placera ses frères, ses amis et ses compagnons de lutte à des postes "juteux" pour que chacun puisse récolter les fruits de son accession au pouvoir. De plus, les concours se transforment en des nominations déguisées, sans égard aux critères de mérite et de compétence, car il faut s'insérer dans le réseau du chef de l'Etat pour faire partie des nominés. Ainsi, pour le Professeur Théodore HOLO, *« la fonction présidentielle est "juteuse", elle est une bonne affaire, un bon emplacement dans lequel il est rentable d'investir et de s'investir. En effet, dans beaucoup de pays africains, le Gouvernement demeure le principal entrepreneur, à ce titre il distribue les marchés de routes, d'écoles, de centres de santé, de logements sociaux (...). La présidence de la République devient une position stratégique de captage et de redistribution de ressources »*⁸⁶⁸.

Dans ces conditions, chacun des nominés lutte pour la pérennisation du chef de l'Etat qui constitue une condition sine qua non pour préserver son poste auquel il n'est pas parvenu grâce à ses mérites. C'est pourquoi, on constate que les plus fervents adversaires de la clause limitative de mandats présidentiels sont des députés du parti au pouvoir, les ministres et les directeurs généraux des administrations publiques, ainsi que des intellectuels rentiers du pouvoir en place.

En outre, la volonté de pérennisation du chef de l'Etat peut s'expliquer aussi, comme le constatent André Cabanis et Michel Louis Martin, par les conditions

⁸⁶⁷ Augustin **LOADA**, « La limitation du nombre de mandats présidentiels », op. cit., p. 167.

⁸⁶⁸ Théodore **HOLO**, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les constitutions de renouveau démocratique dans les Etats de l'espace francophone : régimes juridiques et systèmes politiques », op. cit., p.36.

tragiques de prise de pouvoir et par la crainte de ne plus bénéficier de l'impunité liée à la fonction présidentielle⁸⁶⁹ grâce à l'immunité qui y est attachée.

En effet, nous avons déjà démontré que sur le plan national, le chef de l'Etat en fonction bénéficie d'une immunité juridictionnelle, sauf en cas de haute trahison qui relève d'une hypothèse d'école⁸⁷⁰. Le droit positif français nous enseigne que durant ses fonctions, le chef de l'Etat ne peut être traduit, ni entendu comme témoin devant les juridictions de droit commun⁸⁷¹. Ainsi, pendant son mandat, toutes les actions contre le chef de l'Etat pour les actes commis en dehors de l'exercice de ses fonctions sont suspendues ainsi que le délai légal de leur forclusion.

Sur le plan international, il est vrai que cette immunité ne joue pas en cas de crime de génocide, de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre et de crimes d'agression⁸⁷². Dans cette logique, le 5 mars 2009, la Cour pénale internationale (CPI) a lancé un mandat d'arrêt international contre le Président soudanais, Omar El-Béchir pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité au Darfour. Et c'était la première fois que la CPI lance un tel mandat contre un Président en exercice. Mais les Etats africains se sont montrés solidaires à l'égard de ce dernier en refusant de coopérer avec la CPI⁸⁷³.

⁸⁶⁹ André CABANIS et Michel Louis MARTIN, « Les constitutions d'Afrique francophone », op. cit., p.83.

⁸⁷⁰ Voir première partie, titre 2, chapitre 1.

⁸⁷¹ Dans sa décision du 10 octobre 2001, la Cour de cassation française a décidé que le chef de l'Etat était justiciable devant la haute cour de justice pour les actes de haute trahison et les juridictions pénales de droit commun restaient compétentes pour les autres actes. Cependant, durant l'exercice du mandat, l'action publique était suspendue, de même que la prescription. La commission Avril, créée en 2002, s'est ralliée à cette interprétation ainsi que le pouvoir constituant. L'article 67 alinéa 2 de la constitution de 1958, issu de la rédaction de la révision du 23 février 2007 dispose que le chef de l'Etat « ne peut durant son mandat et devant aucune juridiction ou Autorité administrative française être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite. Tout délai de prescription ou de forclusion est suspendu » ; voir Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 570.

⁸⁷² Aux termes de l'article 5 du statut de la Cour, on entend par *crime de génocide* des actes commis dans l'intention de détruire, en tout ou partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel. Les *crimes contre l'humanité* sont des actes commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre une population civile et en connaissance de cette attaque. Les *crimes de guerre* sont notamment des infractions graves au droit humanitaire, visant en particulier des biens ou des personnes protégées par les conventions de Genève du 12 août 1949. S'agissant de la notion de *crimes d'agression*, elle sera définie, selon l'article 5 alinéa 2 des statuts de la Cour, par une disposition ultérieure.

⁸⁷³ Lors de leur sommet à Syrte, les chefs d'Etats africains ont pris une résolution le 3 juillet 2009 dans laquelle ils reprochent au Conseil de sécurité de l'ONU de ne pas avoir répondu à leur demande de suspendre les poursuites contre le Président Omar El-Béchir. En conséquence, il a été décidé que les

Par conséquent, il suffit au Président de la République de s'éterniser au pouvoir pour bénéficier d'une immunité à vie. Car, tant que ce dernier demeurera au pouvoir, sa responsabilité pénale ne pourra pas en fait être mise en jeu, aussi bien sur le plan national qu'international.

Au regard de toutes ces observations, il est évident que les adversaires de la limitation du nombre de mandats présidentiels défendent les privilèges liés à la fonction présidentielle. Ils vont même plus loin en éliminant, par une ingénierie constitutionnelle et législative, les adversaires sérieux.

§2. LES CONDITIONS D'ELIGIBILITE TAILLÉES SUR MESURE

Compte tenu de la place de l'institution présidentielle en Afrique, les règles relatives à l'éligibilité à la présidence de la République sont rigoureusement et passionnément élaborées. Certes, ces conditions sont d'ordre général et ne sont donc pas spécifiques à l'Afrique⁸⁷⁴. Mais certaines d'entre elles ont été instrumentalisées en vue

Etats membres de l'UA « ne coopéreront pas avec la CPI dans l'arrestation et le transfert » du Président soudanais ; *Agence France Presse (AFP)*, 3 juillet 2009.

⁸⁷⁴ Ces conditions d'ordre général sont relatives à la nationalité, à l'âge et à l'intégrité physique et morale des candidats à la présidence de la République. A l'exception notoire de la Côte d'Ivoire, la condition de nationalité a été largement interprétée d'une manière souple en Afrique noire francophone. En effet, Connue plus communément sous le vocable d'« ivoirité », cette condition de nationalité, qui impose au candidat à la présidence de la République d'être ivoirien de naissance, né de père et de mère, eux-mêmes ivoiriens de naissance, a été fortement instrumentalisée. En effet, c'est Henry Konan Bédié, successeur constitutionnel d'Houphouët-Boigny, suite au décès de ce dernier, qui, le premier, a eu recours explicitement à la rhétorique nationaliste pour mieux écarter, de la présidentielle de 1995, Alassane Ouattara, ancien Premier ministre de la Côte d'Ivoire (1990-1994), qui aurait des origines burkinabè et qui apparaissait comme son challenger principal. Ce qui fut fait. En effet, Henry Conan Bédié fut donc élu avec un pourcentage de plus de 96% le 22 octobre 1995, après le boycott de la plupart de ses concurrents qui protestaient contre les dispositions du code électoral. C'est toujours dans ce contexte d'ivoirité que se préparait l'élection présidentielle de 2000. Mais le 24 décembre 1999, un coup d'Etat, mené par le général Guéï, mit fin au régime de Bédié. Cependant, le débat politique ne tarda pas à retomber en quelques semaines dans les ornières profondes de l'ivoirité. De ce fait, Alassane Ouattara fut de nouveau écarté de la présidentielle du 22 octobre 2000. Le général Guéï, Président de la junte et candidat à la présidentielle de 2000 tenta un "hold-up" électoral et constitutionnel en se proclamant Président. Le candidat Laurent Gbagbo appela ses militants, ses électeurs et tous les opposants à la dictature à descendre dans la rue pour chasser l'usurpateur, en se prononçant lui-même vainqueur de l'élection sur la base des décomptes obtenus par son propre parti. La méthode a été efficace, puisque les forces armées se sont désolidarisées de Guéï. Cette poudrière d'ivoirité a été encore à l'origine d'une tentative de coup d'Etat des 19 et 20 septembre 2002, au cours de laquelle Guéï fut assassiné. Cette politique d'exclusion a conduit la Côte d'Ivoire dans une crise politique sans précédent ; voir entre autres,

d'écarter de la course à la présidence de la République des adversaires gênants. Il s'agit notamment de la condition de limite d'âge au Bénin (A) et de la condition de résidence au Togo (B).

A. LA CONDITION DE LIMITE D'AGE AU BENIN

L'article 44, troisième tiret, de la constitution béninoise du 11 décembre 1990 écarte la candidature à la présidence de la République de tout béninois qui serait âgé de moins de 40 ans et de plus de 70 ans « à la date de dépôt de sa candidature ». Il faut préciser que cette condition a été adoptée à l'issue d'une vive controverse, car elle ciblait une catégorie de potentiels candidats.

1. Une condition controversée

La commission constitutionnelle, mise en place par la conférence des forces vives de la nation, soumit en avril 1990 au Haut Conseil de la République (H.C.R.)⁸⁷⁵ l'article 39 de l'avant-projet de la constitution qui prévoyait la tranche d'âge de 40 à 70 ans pour les candidats à la présidence de la République⁸⁷⁶. Ainsi, cette disposition fixait la majorité d'éligibilité à la présidence de la république à 40 ans et l'âge-limite à 70 ans, le plancher étant 40 ans et le plafond 70. Si l'âge de la majorité d'éligibilité n'a pas fait l'objet de protestation, au contraire l'âge-limite a fait l'objet d'une vive controverse qui a failli menacer le processus de démocratisation et l'aboutissement de l'œuvre constituante.

En effet, en application de cette disposition, trois anciens Présidents de la République, encore en vie, se trouvaient d'ores et déjà exclus de la course à la présidence de la République. Il s'agissait d'Hubert Maga, de Justin Tometin Ahomadegbé et d'Emile Derlin Zinsou qui avaient respectueusement, en 1990, 74 ans,

Richard **BANEGAS** et Bruno **LOSCH**, « La Côte d'Ivoire au bord de l'implosion », *Politique Africaine*, n° 87, octobre 2002, p. 139-161 ; Bruno **LOSCH**, « Côte d'Ivoire, la tentation ethnonationaliste », *Politique Africaine*, n° 78, Juin 2000, p. 5-25 ; B. **CONTAMIN** et Bruno **LOSCH**, « Côte d'Ivoire : la voie étroite », *Politique Africaine*, n° 77, mars 2000, pp. 119-128.

⁸⁷⁵ On se rappelle que le H.C.R. faisait office de l'Assemblée nationale pendant la période de transition.

⁸⁷⁶ Voir Ismaïla Madior **FALL**, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op. cit., pp. 57-59.

73 ans et 72 ans. Ces derniers, qui siégeaient au Haut Conseil de la République en qualité d'anciens Présidents de la République, ont menacé de paralyser le processus démocratique lors de la séance du H.C.R. du 09 juillet 1990. Devant la menace des ex-Présidents et des risques encourus pour la réussite du processus démocratique, le H.C.R. décida de soumettre la clause de la limite d'âge à 70 ans à l'appréciation des six départements du pays qui se prononcèrent en sa faveur. Les septuagénaires refusèrent pour autant de se faire enterrer vivants⁸⁷⁷ en remettant en cause la sincérité et la validité de la consultation. A la séance du H.C.R. du 08 août 1990, un arrangement sera trouvé, arrangement qui fait du référendum constitutionnel, un référendum inédit. En effet, le 02 décembre 1990 lors du référendum, les béninois devraient se prononcer soit pour le « *oui* » à la constitution, soit pour le « *non* », soit pour le « *oui mais* ». Le bulletin « *oui mais* » devra permettre aux électeurs de se prononcer en faveur de la suppression de la clause de la limite d'âge à 70 ans. Malgré une campagne référendaire bien battue par les anciens Présidents en faveur du « *oui mais* », les béninois se prononcèrent en faveur du « *oui* » intégral en écartant de la course à la présidence des septuagénaires.

2- Une condition visant à écarter les anciens chefs d'Etat béninois

Même si « *le droit à la candidature présidentielle est un droit relatif qui n'est pas un élément essentiel de la personne humaine* »⁸⁷⁸, il est évident que la clause de limite d'âge a été inventée par la nouvelle élite pour écarter leurs aînés (Hubert Maga, Justin Tometin Ahomadegbé et Emile Derlin Zinzou) de la course à la présidence. Selon Adrien Ahanhanzo-Glèlè, cette clause de la limite d'âge-plafond n'est qu'une « *façon élégante de garçons bien éduqués d'éliminer les anciens qui s'entêtent à s'ériger en épice de notre vie politique* »⁸⁷⁹.

En effet, les partisans de la limite d'âge-plafond reprochaient, d'une part, aux anciens Présidents de la République d'être responsables des « *turpitudes [qui] ont*

⁸⁷⁷ Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit, p. 306.

⁸⁷⁸ Ces propos sont de Mgr De Souza, Président du H.C.R en date du 25 juillet 1990. Voir Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit., p. 308 et 309.

⁸⁷⁹ Cité par Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit, p. 306.

conduit le Bénin au bord de la guerre civile »⁸⁸⁰ dans les années soixante⁸⁸¹. Ainsi le spectre de la guerre civile serait réduit si la constitution prévoyait l'inéligibilité des anciens chefs de l'Etat. D'autre part, il faut prévoir, selon eux, la décrépitude biologique qui pourrait affecter le fonctionnement normal des institutions, car « à partir d'un certain âge, la sénilité s'installe et la vieillesse affaiblit les fonctions organiques de l'individu qui perd lentement mais sûrement sa capacité de se souvenir, de réfléchir, d'agir et de réagir »⁸⁸². Mais, si l'on peut admettre l'inéligibilité d'un prétendant plus âgé à la magistrature suprême, rien ne garantit qu'une personne moins âgée puisse jouir, pour la durée de son mandat, d'une condition physique et mentale satisfaisante. Avec une telle condition, un tel Nelson Mandela, s'il remplissait les conditions classiques d'accès aux fonctions politiques, ne pourrait point briguer la présidence au Bénin⁸⁸³.

Depuis l'adoption de la constitution béninoise, cette clause a fait beaucoup de victimes politiques. Outre les trois anciens Présidents en 1991, cette clause avait frappé, à la présidentielle de mars 1996, deux candidats à l'élection présidentielle de 1991, notamment, Joseph Adjignou Kèkè et Albert Téoédjè arrivés troisièmes avec 14,3% des suffrages exprimés. Elle a également frappé à la présidentielle de 2006 Nicéphore Soglo, ancien Président de la République (1991-1996).

Mais au-delà de son caractère discriminatoire, cette clause de limite d'âge-plafond a sa raison d'être, surtout en Afrique où l'on a tendance à s'éterniser au pouvoir⁸⁸⁴. Elle a

⁸⁸⁰ Cf. Stéphane **BOLLE**, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit., p. 308 ; « Référendum sur l'avenir du Bénin : vitesse confondue avec précipitation ? », *Jeune Afrique*, n°1561, 28 novembre au 4 décembre 1990.

⁸⁸¹ Les années qui suivirent l'indépendance du Bénin (1^{er} août 1960) furent marquées par une grande instabilité politique, par une série de coups d'Etat et par une succession de régimes : Présidence de Hubert Maga (1960-1963) ; Gouvernement militaire du colonel Christophe Soglo (1963-1964) ; présidence de S. M. Apithy (1964-1965) ; retour du général Christophe Soglo (1965-1967) ; Gouvernement militaire du lieutenant-colonel Alphonse Alley (1967-1968) ; présidence du docteur Emile Derlin Zinsou (1968-1969) ; Gouvernement d'union nationale du chef d'état-major Maurice Kouandété (1969-1970) ; triumvirat civil de S.M. Apithy, H. Maga et Ahomadegbé (1970-1972) ; voir Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, Gérard **CONAC** et Christine **DESOUCHES**, *Les constitutions africaines publiées en langue française*, tome 1, op. cit., pp. 42-44.

⁸⁸² Argument exposé par Charles Yves Djrèkpo, cité par Stéphane **BOLLE**, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit., p. 308.

⁸⁸³ Cf. Stéphane **BOLLE**, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin*, op. cit., p. 308.

⁸⁸⁴ C'est les cas de Félix Houphouët Boigny de la Côte d'Ivoire, de Gnassingbé Eyadéma du Togo, de Lassana Conté de la Guinée, d'Omar Bongo du Gabon, décédés respectueusement en 1993, en 2005, 2008 et en 2009 au pouvoir.

donc le mérite de favoriser l'alternance au pouvoir ou du moins le renouvellement de la classe dirigeante, ce qui n'est pas le cas des conditions discriminatoires au Togo.

B. LA CONDITION DE RESIDENCE AU TOGO

Il est vrai que cette condition de résidence n'est pas propre au Togo, car la plupart des pays d'Afrique noire francophone la prévoient aussi⁸⁸⁵. Même le constituant américain prévoit une résidence de quatorze ans aux Etats-Unis⁸⁸⁶. Mais ce sont les conditions dans lesquelles elle a été introduite dans le droit électoral togolais qui lui imprime un caractère discriminatoire.

1. Une condition introduite à la suite d'une révision constitutionnelle

La version originale de la constitution togolaise de 1992 ne prévoyait pas la condition de résidence d'au moins douze mois sur le territoire togolais. En effet, l'ancien article 62 disposait que « *nul ne peut être candidat aux fonctions de Président de la République s'il : 1 – n'est exclusivement de nationalité togolaise de naissance ; 2 – n'est âgé de quarante cinq ans révolus à la date du dépôt de candidature ; 3 – ne jouit de tous ses droits civils et politiques ; 4 – ne présente un état général de bien-être physique et mental dûment constaté par trois (3) médecins assermentés, désignés par la Cour constitutionnelle* ». Pourtant, l'article 159 de la loi électorale n° 2002-01 du 12 mars 2002 allait ajouter à ces conditions celle de la résidence d'au moins douze mois : « *Peut faire acte de candidature à l'élection du Président de la République, tout citoyen remplissant les conditions fixées à l'article 62 de la constitution et qui réside sur le territoire national depuis douze mois au moins* ». Par la suite, cette condition sera constitutionnalisée à l'article 62 de la constitution à l'issue de la révision

⁸⁸⁵ L'article 44, cinquième tiret, de la constitution béninoise prévoit aussi la condition de résidence. Mais le présidentiable est tenu de résider sur le territoire béninois seulement au moment des élections. Le législateur nigérien parle, sans plus de précision, d'un « certificat de résidence délivré par l'autorité compétente » (article 42 du code électoral de 1999). Au Mali, le code électoral impose que le candidat soit seulement « domicilié depuis au moins un an sur le territoire » (article 52 du code électoral du 14 janvier 1997).

⁸⁸⁶ Voir Dominique CHAGNOLLAUD, *Droit constitutionnel contemporain*, op. cit., p. 388.

constitutionnelle du 31 décembre 2002 avant d'être réinscrite dans le code électoral n° 2003-01 du 07 février 2003.

L'insertion de la condition de résidence d'au moins douze mois sur le territoire par la loi électorale de 2002 ne saurait résister à l'analyse, car elle soulève sans doute une question de constitutionnalité. La Cour constitutionnelle togolaise a eu l'occasion de se prononcer sur la constitutionnalité de ladite loi à l'issue d'une requête introduite par le candidat Gilchrist Olympio à l'élection présidentielle du 1^{er} juin 2003 tendant à l'annulation du refus de la Commission électorale nationale indépendante d'enregistrer sa candidature pour non respect de la condition de résidence et pour manque de production du quitus fiscal⁸⁸⁷. La Cour relève que cette condition de résidence, inscrite dans la loi électorale de 2002, est anticonstitutionnelle dans la mesure où « *le code électoral ne pouvait valablement imposer aux candidats à l'élection présidentielle une condition restrictive non prévue par la Constitution* ». Par contre, elle conclut à juste titre que la condition de résidence prévue par la loi électorale de 2003 est conforme à la constitution « *dès lors qu'elle est une application de l'article 62 révisé de celle-ci* »⁸⁸⁸. L'inconstitutionnalité de la loi de 2002 ne souffre d'aucun doute, et si le juge constitutionnel décidait autrement, il ferait du législateur, comme le remarque le Professeur Adama KPODAR, « *un constituant tout au moins un co-constituant* »⁸⁸⁹. Mais force est de constater que ce contrôle de constitutionnalité est intervenu tardivement. Deux facteurs peuvent expliquer cette situation.

D'une part, contrairement à son homologue français, le constituant togolais ne prévoit pas la détermination des conditions d'éligibilité à la présidence de la République par une loi organique, soumise obligatoirement au contrôle de constitutionnalité. Or, comme le disait Alexis de Tocqueville, les normes les plus importantes dans une démocratie sont sans doute des lois électorales⁸⁹⁰. C'est pourquoi en France, le

⁸⁸⁷ L'article 62, cinquième tiret, issu de la révision de 2002 dispose que nul ne peut être candidat aux fonctions de Président de la République s'il « *ne réside sur le territoire national depuis douze (12) mois au moins* », alors que l'article 170-9 du code électoral dispose pour sa part que la déclaration de candidature doit être accompagnée « *d'un service fiscal délivré par les services compétents* ».

⁸⁸⁸ Cour constitutionnelle du Togo, Décision n° E-002/03 du 06 mai 2003.

⁸⁸⁹ Adama **KPODAR**, *Commentaire des grands avis et décisions de la Cour constitutionnelle togolaise*, op. cit. p.144.

⁸⁹⁰ Cité par Adama **KPODAR**, *Commentaire des grands avis et décisions de la Cour constitutionnelle togolaise*, op. cit., p. 145.

constituant prévoit la détermination des conditions d'éligibilité du Président de la République et des parlementaires par une loi organique⁸⁹¹.

D'autre part, cette condition avait été introduite par l'Assemblée monocolore, composée essentiellement des députés du Rassemblement du peuple togolais (RPT)⁸⁹², parti au pouvoir. Ainsi, il n'existait pas une opposition parlementaire pour déférer cette loi électorale devant la Cour constitutionnelle. L'on ne pourrait non plus espérer que le Président de la République, le Premier ministre ou le Président de l'Assemblée nationale saisissent la Cour constitutionnelle⁸⁹³, car cette condition avait été décidée par la majorité présidentielle pour exclure de la course à la présidentielle de 2003 le candidat le plus sérieux de l'opposition d'alors, monsieur Gilchrist Olympio.

2. Une condition ciblée

Les modifications de la constitution et du code électoral s'expliquent par la volonté d'exclure le candidat de l'Union des forces de changement (U.F.C.), Gilchrist Olympio de la course à la présidence. Exilé depuis 1963 au Ghana et en France⁸⁹⁴, le fils du premier Président de la République togolaise, père de l'indépendance, était considéré à la fois comme un adversaire potentiel et un ennemi de l'ancien Président de la République, Gnassingbé Eyadema.

En effet, à la présidentielle du 24 juin 1998, la seule d'ailleurs qu'il a pu se présenter, le dépouillement lui donnerait gagnant sur le Président sortant, Gnassingbé Eyadema, lorsque le pouvoir a interrompu le dépouillement en proclamant le Président

⁸⁹¹ Cf. Adama **KPODAR**, *Commentaire des grands avis et décisions de la Cour constitutionnelle togolaise*, op. cit., p. 145. Articles 6 (s'agissant des modalités de l'élection du chef de l'Etat) et 25 (durée des pouvoirs de chaque Assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités) de la constitution française de 1958.

⁸⁹² Le RPT disposait de 79 sièges sur 81 que compose l'Assemblée nationale togolaise.

⁸⁹³ Aux termes de l'article 104, alinéa 4 de la constitution togolaise de 1992, les lois peuvent avant leur promulgation, être déférées à la Cour constitutionnelle « par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale ou cinquième (1/5) des membres de l'Assemblée nationale ».

⁸⁹⁴ Le 13 janvier 1963, le père de Gilchrist Olympio, Sylvanus Olympio, père de l'indépendance du Togo, a été assassiné lors d'un coup d'Etat militaire mené par un groupe de sous-officiers dirigés par le sergent Gnassingbé Eyadema. Gilchrist Olympio s'exila alors au Ghana. Le 06 mai 1992, il sera victime d'un attentat à Soudou, mené par le fils de Gnassingbé Eyadema, Ernest Gnassingbé ; Voir Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, Gérard **CONAC** et Christine **DESOUCHES**, *Les constitutions africaines publiées en langue française*, tome 2, op. cit, pp. 370 et 373.

sortant élu au premier tour⁸⁹⁵. Depuis lors, une ingénierie juridique est mise en place pour empêcher le candidat potentiel de l'opposition de se présenter aux élections présidentielles : modification de la constitution en 2002, changement du code électoral en 2000, modification de ce dernier en 2002, en 2003, en 2005. Ainsi, aux présidentielles de 2003 et de 2005, la candidature de Gilchrist Olympio a été invalidée pour non respect de l'obligation de résidence. Cette condition frappera également le franco togolais Koffi Yamgnane pour la présidentielle du 4 mars 2010⁸⁹⁶.

Il est malheureux de constater que la constitution et le code électoral soient taillés sur mesure et à des fins personnelles pour empêcher toute compétition libre et crédible et par, conséquent, l'alternance au pouvoir. Alors qu'au Bénin, la discrimination de la limite d'âge-plafond avait pour finalité l'alternance au pouvoir ou le renouvellement de la classe dirigeante, au Togo, la condition de résidence est fabriquée de toute pièce pour empêcher l'alternance au pouvoir. De plus, le parti au pouvoir tente de maîtriser tous les mécanismes du processus électoral.

SECTION 2. LA TENDANCE AU CONTROLE DES ORGANES DE GESTION DES ELECTIONS PAR LE POUVOIR

Dès les années 1990, le passage des élections sans choix aux élections pluralistes ou disputées commandait l'institution des organes crédibles pour assurer la gestion des élections afin de donner la confiance aux protagonistes politiques. C'est ainsi que les Commissions électorales nationales dites indépendantes ou autonomes⁸⁹⁷ ont vu le jour pour suppléer une administration électorale jugée très inféodée au pouvoir en place dans l'organisation des élections. L'objectif est clair : *« il s'agit de désétatiser et de dépolitiser en amont et en aval l'organisation des consultations électorales en les*

⁸⁹⁵ Voir Hilaire de Prince **POKAM**, « La neutralité électorale en Afrique : analyse des commissions électorales en Afrique subsaharienne », *Revue juridique et Politique*, 2006, n°3, pp. 351-352.

⁸⁹⁶ Voir paragraphe 2 de la section 2.

⁸⁹⁷ Cf. Hilaire de Prince **POKAM**, « La neutralité électorale en Afrique : analyse des commissions électorales en Afrique subsaharienne », op. cit.; El Hadj **MBODJ**, « Faut-il avoir peur de l'indépendance des institutions électorales en Afrique? », *Afrilex*, mars 2009; Abdoulaye **DIARRA**, « Les autorités administratives indépendantes dans les Etats francophones d'Afrique noire: cas du Mali, du Sénégal et du Bénin », *Afrilex* 2000.

*confiant à une structure affranchie de toute tutelle politique »*⁸⁹⁸. Mais à l'épreuve des faits, on constate que le pouvoir en place tend à contrôler ces commissions électorales (Paragraphe 1). De même, l'efficacité du contentieux électoral, confié aux juridictions constitutionnelles, reste encore limitée (Paragraphe 2).

§1. LA TENDANCE AU CONTROLE DES COMMISSIONS ELECTORALES

Afin de donner confiance aux protagonistes politiques et, par conséquent, d'éviter les contestations post-électorales préjudiciables à la cohésion sociale, la plupart des pays d'Afrique noire francophone ont créé des commissions électorales nationales autonomes ou indépendantes⁸⁹⁹. Mais l'indépendance affirmée de ces structures électorales (A) reste encore introuvable dans bon nombre des pays africains (B).

A. L'INDEPENDANCE AFFIRMEE DES COMMISSIONS ELECTORALES

C'est le souci de crédibiliser la compétition électorale qui a motivé les acteurs politiques à confier la gestion du processus électoral aux structures électorales indépendantes vis-à-vis du pouvoir exécutif

1. L'enjeu de l'indépendance : crédibiliser la compétition électorale

Sous le parti unique, l'Afrique a été caractérisée par l'élection présidentielle sans choix, donc sans défaite. Dès les années 1990, l'on peut dire que la défaite électorale ne rentrait pas encore dans les mœurs politiques des anciens chefs d'Etat encore en poste ou des nouveaux qui venaient d'accéder à la magistrature suprême à la faveur du renouveau démocratique. Ainsi, il y avait toujours une sorte de méfiance à l'égard du pouvoir qui pouvait instrumentaliser les élections pour se maintenir au pouvoir. « *Ne voulant plus retourner à l'ère des élections gagnées d'avance par le pouvoir qui les*

⁸⁹⁸ Hilaire de Prince **POKAM**, Hilaire de Prince **POKAM**, « La neutralité électorale en Afrique : analyse des commissions électorales en Afrique subsaharienne », op. cit., p. 344.

⁸⁹⁹ Commission électorale nationale autonome (CENA) au Bénin, commission électorale nationale indépendante (CENI) au Niger et au Togo, de l'Observatoire nationale des élections (ONEL) à la Commission électorale nationale autonome (CENA) au Sénégal (lire à cet effet El Hadji Omar Diop, A la recherche d'une formule achevée de construction de la neutralité électorale, Publibook, Paris, 2007) etc.

organise »⁹⁰⁰, les acteurs politiques, aspirant à la magistrature suprême, ont cherché à consolider les régimes de la « troisième génération »⁹⁰¹ par la création des commissions électorales nationales autonomes ou indépendantes. Ces structures électorales devaient se substituer à l'administration électorale en matière d'organisation des élections.

C'est ainsi qu'au Bénin, toujours considéré comme la vitrine de la démocratie en Afrique noire francophone, l'opposition, majoritaire à l'Assemblée nationale, a voté, en 1994, une loi portant création de la commission électorale nationale autonome (CENA) contre l'avis du Gouvernement⁹⁰². Saisie sur la constitutionnalité de cette loi, la Cour constitutionnelle béninoise a jugé qu'une telle commission, qui se substitue à l'administration pour organiser les élections, permet, d'une part, d'instaurer une tradition d'indépendance et d'impartialité en vue d'assurer la liberté et la transparence des élections, et d'autre part, de gagner la confiance des électeurs et des partis et mouvements politiques⁹⁰³. Cette voie, tracée par le Bénin, sera suivie par la plupart des pays d'Afrique noire francophone, notamment le Togo et le Niger. La création de ces structures de gestion du processus électoral en Afrique noire francophone en lieu et place de l'administration contraste avec « la tradition électorale inspirée de l'ancienne métropole et qui faisait du ministre de l'intérieur le principal, voire l'unique animateur d'un processus électoral qu'il organise et régule à lui tout seul »⁹⁰⁴. L'enjeu principal de la création des commissions électorales autonomes ou indépendantes est de crédibiliser ou légitimer le processus électoral au moyen de la transparence des opérations électorales et de la neutralité des autorités en charge. D'une part, la gestion des élections

⁹⁰⁰ Hilaire de Prince **POKAM**, Hilaire de Prince **POKAM**, « La neutralité électorale en Afrique : analyse des commissions électorales en Afrique subsaharienne », op. cit., p. 346.

⁹⁰¹ Selon El Hadj **MBODJ**, la première génération correspond aux régimes directement hérités de la colonisation, la seconde génération correspond aux régimes politiques monolithiques civils ou militaires, alors que la troisième génération est des régimes pluralistes nés de la vague de démocratisation de la dernière décade du second millénaire ; in « Faut-il avoir peur de l'indépendance des institutions électorales en Afrique ? », op. cit., p. 3, note 2.

⁹⁰² L'histoire retiendra que c'est l'opposition béninoise du premier quinquennat (1991-1996) qui a inspiré la création de la Commission électorale nationale autonome (CENA) chargée de la préparation, de l'organisation et de la centralisation des résultats en dessaisissant ainsi les autorités dirigeantes d'une partie de leurs prérogatives électorales. C'est une structure qui a été pratiquement imposée au Gouvernement par l'Assemblée nationale à partir des législatives de 1995. Les membres de l'opposition, alors majoritaires à l'Assemblée nationale, ne faisaient plus confiance au Gouvernement pour organiser des élections impartiales ; voir Hilaire de Prince **POKAM**, op. cit., p. 346.

⁹⁰³ Décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994.

⁹⁰⁴ El Hadj **MBODJ**, op. cit. p. 2.

par une telle structure permet de donner la confiance aux protagonistes politiques, et surtout aux responsables de l'opposition qui soutiennent la plupart du temps que leurs adversaires se maintiennent au pouvoir « *après des élections perdues mais truquées par une administration très partisane, maître d'œuvre du processus électoral* »⁹⁰⁵. D'autre part, la légitimation du processus électoral s'accompagne d'une légitimation du candidat vainqueur dont la victoire sera de moins en moins contestée. Ceci éviterait des contestations post-électorales que l'on constate dans la plupart des Etats africains. Bref, avec la création de ces structures électorales, le candidat malheureux reconnaîtra sa défaite et l'élu sera fier de sa victoire. Comme le remarque Zekeria, la création des commissions électorales procèdent de la volonté de « *soustraire les résultats des compétitions à la suspicion d'illégitimité qui pesait sur les scrutins organisés par le seul appareil étatique* »⁹⁰⁶. Mais ce noble souci ne sera atteint que si celles-ci bénéficient d'une réelle indépendance.

2. Une indépendance recherchée vis-à-vis du pouvoir exécutif

La substitution des commissions électorales à l'administration dans l'organisation des élections ne sera effective que lorsque celles-ci disposent d'une indépendance vis-à-vis de l'exécutif. Cette indépendance peut être à la fois organique et fonctionnelle.

L'indépendance organique sera recherchée au regard de la base juridique de création des commissions électorales, des modalités de recrutement de leurs membres et de la sécurisation de l'institution en question.

D'abord, au Bénin, au Niger et au Togo, la création des commissions électorales échappe à la compétence du pouvoir exécutif, car elles sont créées par une loi⁹⁰⁷. Dans ces conditions, le pouvoir réglementaire est en principe complètement dessaisi et ne peut donc les supprimer ni les modifier.

⁹⁰⁵ Hilaire de Prince **POKAM**, Hilaire de Prince **POKAM**, « La neutralité électorale en Afrique : analyse des commissions électorales en Afrique subsaharienne », op. cit., p. 335.

⁹⁰⁶ Cité par El Hadj **MBODJ**, « Faut-il avoir peur de l'indépendance des institutions électorales en Afrique ? », op. cit., p. 3.

⁹⁰⁷ Cf. El Hadj **MBODJ**, « Faut-il avoir peur de l'indépendance des institutions électorales en Afrique ? », op. cit., p. 7.

Ensuite, la composition des commissions électorales « *réserve une très large part au recrutement extérieur au Gouvernement et à la participation des principaux acteurs intéressés à la tenue d'élections sincères, transparentes et équitables* »⁹⁰⁸. Au Togo, la CENI est composée de 17 membres répartis comme suit : « *5 membres désignés par la majorité parlementaire, 5 membres désignés par l'opposition parlementaire, 3 membres des partis politiques extra-parlementaires élus par l'Assemblée nationale, 3 membres de la société civile élus par l'Assemblée nationale, 1 représentant de l'administration désigné par le Gouvernement* »⁹⁰⁹. Il ressort de cette disposition que sur les 17 membres que compose la CENI, le Gouvernement ne nomme en principe qu'un seul d'entre eux. De plus, il revient aux membres de la CENI d'élire en leur sein un Président, un vice-président, un rapporteur et un rapporteur adjoint⁹¹⁰. Le Président élu est nommé par décret en conseil des ministres. Au Bénin, la Commission électorale nationale autonome (CENA) comprend 25 membres dont deux seulement sont désignés par le Président de la République⁹¹¹. En outre, le Président, le vice-président et les autres membres du bureau sont élus par leurs pairs⁹¹². Mais au Niger, la CENI est composée d'un nombre indéterminé de membres dont l'effectif varie en fonction du nombre de partis politiques⁹¹³. Aussi, l'administration bénéficie-t-elle d'une représentativité importante de treize membres au sein de la CENI. De plus, le Président, les vice-présidents et les autres membres du bureau sont nommés par le Président de la République⁹¹⁴.

Enfin, l'indépendance des commissions électorales est recherchée au regard des incompatibilités et des immunités. Au Togo, l'article 16 du code électoral dispose que « *les candidats à l'élection, les personnes condamnées pour crimes et délits infamants,*

⁹⁰⁸ El Hadj **MBODJ**, « Faut-il avoir peur de l'indépendance des institutions électorales en Afrique ? », op. cit., p. 8.

⁹⁰⁹ Article 15 du code électoral togolais tel que modifié en 2009.

⁹¹⁰ Article 20 du code électoral du Togo.

⁹¹¹ Aux termes de l'article 36 de la loi portant code électoral de la République du Bénin de 2006, la CENA est composée de « *25 personnalités reconnues pour leur compétence, leur probité, leur impartialité, leur moralité, leur sens patriotique et désignées à raison de : deux par le Président de la République, dix huit par l'Assemblée nationale en tenant compte de sa configuration politique, un par la société civile, les quatre membres du secrétariat administratif permanent de la Commission électorale nationale autonome* ».

⁹¹² Article 38 du code électoral du Bénin, op. cit.

⁹¹³ Article 10 de l'ordonnance n°99-37 du 4 septembre 1999 portant code électoral de la République du Niger.

⁹¹⁴ Article 11 du code électoral du Niger, op. cit.

les faillis non réhabilités, les personnes privées de leurs droits civiques par une décision judiciaire, les membres du Gouvernement, les gouverneurs de régions, les préfets, les sous-préfets, les maires et les chefs traditionnels » ne peuvent être membres de la CENI et de ses démembrements. Contrairement au code électoral nigérien, qui reste muet sur le régime des incompatibilités, au Bénin, celles-ci touchent les fonctions de membres de Gouvernement, des autres institutions prévues par la constitution ou des membres de conseil communal ou municipal⁹¹⁵. De plus, contrairement à leurs homologues béninois et nigériens, les membres de la CENI au Togo bénéficient des immunités. En effet, ceux-ci ne peuvent être poursuivis, recherchés, arrêtés, détenus ou jugés pour des opinions émises ou des actes commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Sauf cas de flagrant délit, aucun membre de la CENI ne peut, pendant la durée de son mandat, être arrêté ou poursuivi en matière criminelle ou correctionnelle⁹¹⁶.

Quant à l'indépendance fonctionnelle, il faut noter que les commissions électorales font partie de catégories des autorités administratives indépendantes et, par conséquent, *« se situent en dehors de la hiérarchie traditionnelle de l'organisation administrative »*⁹¹⁷. Elles ne sont ni des organes décentralisés ni déconcentrés. En principe, elles ne devraient recevoir d'instruction d'aucune autre autorité. Le pouvoir exécutif ne dispose pas de moyens de pression directs sur elles. De plus, ces structures électorales élaborent librement leur règlement intérieur et disposent d'une autonomie financière. C'est dans ce sens que le code électoral du Togo, à l'instar de ses homologues béninois et nigérien, dispose que *« la CENI est une autorité administrative indépendante. A ce titre, elle dispose de prérogatives de puissance publique. Elle jouit d'une autonomie d'organisation et de fonctionnement »*⁹¹⁸. Selon El Hadj Mbodj, l'indépendance n'aura de portée que si *« la structure bénéficiaire est en mesure*

⁹¹⁵ Article 36 du code électoral béninois, op. cit.

⁹¹⁶ Article 19 du code électoral togolais, op. cit.

⁹¹⁷ Abdoulaye **DIARRA**, « Les autorités administratives indépendantes dans les Etats francophone d'Afrique noire : Cas du Mali, du Sénégal et du Bénin », op. cit., p. 18.

⁹¹⁸ Article 6 du code électoral togolais ; dans le même sens, voir articles 9 du code électoral nigérien, 35 du code électoral béninois.

d'exprimer et de faire prévaloir sa volonté sans aucune ingérence ou interférence d'un corps qui lui est extérieur »⁹¹⁹.

Toutes ces mesures que nous venons d'énumérer visent à garantir l'indépendance des commissions électorales à l'égard des pouvoirs publics et de l'exécutif en particulier, afin de leur permettre d'agir en toute liberté et impartialité. Toutefois, à l'épreuve des faits, on constate que ces structures sont loin d'être neutres et indépendantes.

B. L'INDEPENDANCE INTROUVABLE DES COMMISSIONS ELECTORALES

En Afrique noire francophone, les pouvoirs publics en place tentent de contrôler les commissions électorales soit en assurant une forte représentativité de l'administration au sein de celles-ci, soit en intervenant arbitrairement dans leur fonctionnement.

1. Le contrôle des commissions électorales au moyen de leur composition⁹²⁰

L'indépendance ou la neutralité tant recherchée dans la création des commissions électorales en Afrique est loin d'être une réalité dans les faits. En effet, les acteurs politiques, pouvoir et opposition, cherchent à avoir une forte représentativité dans ces structures électorales. Mais le plus souvent, c'est le pouvoir qui arrive à assurer, au moyen du mode de désignation des membres de celles-ci, une représentation majoritaire de ses partisans. Comme le remarque à juste titre Hilaire de Prince POKAM, « *les autorités dirigeantes exercent un contrôle sur ces commissions en procédant à la nomination de leurs proches comme responsables et en disposant d'une forte représentativité en leur sein. Ceux-ci pourront jouer leur jeu* »⁹²¹. Ce qui fausse l'indépendance de ces institutions électorales, c'est qu'elle est seulement recherchée à l'égard du pouvoir exécutif. Elle devrait être recherchée aussi vis-à-vis des partis

⁹¹⁹ El Hadj **MBODJ**, « Faut-il avoir peur de l'indépendance des institutions électorales en Afrique ? », op. cit., p. 17.

⁹²⁰ Pour plus de détails sur la composition des commissions électorales des pays d'Afrique francophone, voir Le rôle et le fonctionnement des Cours constitutionnelles en période électorale, in *Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF)*, Bulletin n° 5 – mai 2005, pp. 81-81.

⁹²¹ Hilaire de Prince **POKAM**, Hilaire de Prince **POKAM**, « La neutralité électorale en Afrique : analyse des commissions électorales en Afrique subsaharienne », op. cit., p. 347.

politiques et surtout du pouvoir législatif, car « *les régimes politiques africains fonctionnent pratiquement tous selon une logique majoritaire qui a grandement contribué à transformer les Parlements en chambres d'approbation, de ratification et d'enregistrement des projets initiés par le chef de l'Etat* »⁹²². Ainsi, l'indépendance ou la neutralité des commissions électorales a peu de chance d'être une réalité en Afrique aussi longtemps qu'elle sera recherchée vis-à-vis du seul exécutif.

Au Togo, l'article 15 du code électoral, tel que modifié en 2009, dispose que la CENI est composée de 17 membres dont 5 sont désignés par la majorité parlementaire, 5 par l'opposition parlementaire, 3 des partis extra-parlementaires et 3 de la société civile, élus par l'Assemblée nationale et 1 désigné par le Gouvernement. Il dispose in fine que « *ces membres sont désignés en raison de leur compétence et de leur probité* ». Le législateur, en n'imposant donc pas la désignation de ces membres à la proportionnelle, conduit à les désigner au scrutin majoritaire. Ce qui permettra à la majorité parlementaire de rafler les 10 membres que l'Assemblée nationale est appelée à élire. Ainsi, le parti au pouvoir, majoritaire à l'Assemblée nationale désignera en définitive 12 membres sur les 17 que compose la CENI. Saisie, la Cour constitutionnelle togolaise a jugé que cette disposition était conforme à la constitution⁹²³, contrairement à son homologue béninoise⁹²⁴ qui érige même la démocratie pluraliste et les droits de la minorité comme un principe à valeur constitutionnelle⁹²⁵. Il est fort malheureux de constater que la juridiction constitutionnelle togolaise reste insensible au développement audacieux de la jurisprudence de ses homologues de la sous-région. Elle reste également insensible au plaidoyer d'Albert CAMUS qui estimait que « *la démocratie, ce n'est pas la loi de la majorité, mais la protection de la minorité* »⁹²⁶. Au Togo, l'indépendance de la CENI reste encore un leurre, car le parti au pouvoir, le RPT, majoritaire à l'Assemblée nationale, dispose d'une représentation écrasante dans celle-ci. Il en est de

⁹²² El Hadj **MBODJ** « Faut-il avoir peur de l'indépendance des institutions électorales en Afrique ? », op. cit., p. 7.

⁹²³ Cour constitutionnelle du Togo, Décision n° C-003/09 du 9 juillet 2009.

⁹²⁴ Dans sa décision DCC 00-78 du 7 décembre 2000, la Cour constitutionnelle béninoise avait exigé que l'élection des personnalités appelées à siéger à la CENA par l'Assemblée nationale se fasse en tenant compte de la configuration politique de celle-ci.

⁹²⁵ DCC 09-002 du 8 janvier 2009 et les commentaires du Professeur Adama **KPODAR** in « Décision DCC 09-002 : une bonne année pour la démocratie pluraliste », <http://www.la-constitution-en-afrique.org>, consulté en mai 2010.

⁹²⁶ Cité par El Omar **DIOP**, « Le statut de l'opposition dans les démocraties africaines », op. cit., p. 419.

même au Niger où l'administration compte 20 membres à la CENI dont le Président, les vice-présidents et les autres membres du bureau sont nommés par décret du Président de la République⁹²⁷.

Au Bénin, la CENA est composée de 25 membres dont 2 sont désignés par le Président de la République et 18 élus par l'Assemblée nationale en tenant compte de la configuration politique de cette dernière. Mais au Bénin, l'opposition ne s'est jamais retrouvée minoritaire à la CENI, car elle est le plus souvent majoritaire à l'Assemblée nationale⁹²⁸. Toutefois, la majorité dont bénéficie l'opposition au sein de la CENA n'est pas non plus un gage d'indépendance ou de neutralité de l'institution électorale, car l'indépendance doit être assurée aussi bien à l'égard du pouvoir et de l'opposition, bref à l'égard des acteurs politiques engagés ou intéressés par le processus électoral. A l'heure actuelle, les commissions électorales ne sont pas des institutions indépendantes, ni neutres voire paritaires. Elles restent fortement politisées et largement favorables, par leur composition, au parti au pouvoir, et très rarement à l'opposition. Dans ce sens, elles se transforment à des Assemblées nationales bis où s'affrontent opposition et pouvoir. C'est le cas notamment du Togo où, pour l'élection présidentielle du 4 mars 2010, les membres de la CENI, représentant l'opposition parlementaire, ont suspendu leur participation aux travaux de ladite commission du 11 au 15 février 2010 pour protester contre le refus de leurs collègues, représentants de fait ou de droit du parti au pouvoir, de prendre en compte leurs revendications⁹²⁹. Dès fois même, lorsque la situation à la

⁹²⁷ Article 11 du code électoral du Niger.

⁹²⁸ Au moment de la création de la CENA, la loi avait prévu une parité en son sein (7 membres au Gouvernement et 7 à l'Assemblée nationale). En vue des législatives de 1999, les députés (majoritairement de l'opposition) ont adopté en 1998 une double réforme. La première prévoit que la CENA sera désormais composée de 23 membres (au lieu de 17) : 3 désignés par le Gouvernement et 15 par l'Assemblée nationale (en fonction du poids des groupes parlementaires), 4 magistrats et un représentant de la commission béninoise des droits de l'homme. Cette réforme satisfaisait l'ensemble des groupes parlementaires parce tous disposeront de représentants au sein de la CENA. En revanche, le Gouvernement, qui souhaitait la parité avec l'Assemblée nationale, comme dans la précédente CENA, n'a pas réussi à imposer ses vues et se retrouve en position minoritaire. En 2001, l'opposition, toujours du fait de sa majorité parlementaire, va plus loin en gagnant encore plus du terrain par rapport au Gouvernement, car la nouvelle loi sur la CENA concède seulement trois sièges à celui-ci et 17 à l'Assemblée nationale. Et en 2006, 2 sièges seulement seront réservés à l'exécutif et 18 à l'Assemblée nationale ; voir Hilaire de Prince **POKAM**, Hilaire de Prince **POKAM**, « La neutralité électorale en Afrique : analyse des commissions électorales en Afrique subsaharienne », op. cit., pp. 354-355.

⁹²⁹ Voir La déclaration préliminaire de la Mission d'observation électorale – Togo 2010 de l'Union européenne (MOE UE), www.moeue-togo.eu, consulté en mai 2010.

CENI semble échapper au parti au pouvoir, celui-ci n'hésite pas à dessaisir arbitrairement la commission électorale si les résultats ne lui sont pas favorables.

2. Le dessaisissement arbitraire des commissions électorales par le pouvoir

Dans certains pays d'Afrique noire francophone, la création par les pouvoirs publics des commissions électorales n'est rien d'autre que « *des ajustements structurels afin de donner l'impression d'avoir réformé leur système politique* »⁹³⁰. Dans ces pays, les commissions électorales ne sont que des institutions en sursis, car elles peuvent être suspendues ou dissoutes si les résultats ne sont pas favorables au parti au pouvoir. C'est ce qui est arrivé au Niger en 1996 et au Togo en 1998.

Au Niger, lors de l'élection présidentielle du 7 juillet 1996, le chef de l'Etat candidat, le général Ibrahima Baré Maïnassara, arrivé au pouvoir par un coup d'Etat militaire en janvier 1996, procéda à la dissolution de la CNE⁹³¹ au motif qu'elle était manipulée par les autres candidats⁹³². Celle-ci fut aussitôt remplacée par une Commission nationale électorale (CNE) nommée par le chef de l'Etat. Les urnes furent rassemblées par les soldats et acheminées, en violation flagrante de la loi, vers des lieux de dépouillement choisis par le pouvoir en place⁹³³. Les leaders de l'opposition furent mis en résidence surveillée. Sans surprise, la CNE proclama le général Baré Maïnassara vainqueur avec 52, 22% des suffrages exprimés au premier tour. Les recours en annulation d'un tel scrutin furent rejetés par la Cour suprême qui valida les résultats prononcés par la CNE.

⁹³⁰ Hilaire de Prince **POKAM**, Hilaire de Prince **POKAM**, « La neutralité électorale en Afrique : analyse des commissions électorales en Afrique subsaharienne », op. cit., p. 351.

⁹³¹ En Côte d'Ivoire également, en l'an 2000, le général Robert Guéi candidat, arrivé au pouvoir à la faveur d'un coup d'Etat militaire en décembre 1999, avait dissous la commission électorale quelques jours après la présidentielle ; finalement, c'est la rue qui avait résolu le problème en le chassant du pouvoir ; voir Djedjro Francisco **MELEDJE**, « Le contentieux électoral en Afrique », *Pouvoirs* 2009/2, N°129, p. 151.

⁹³² Voir Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, Gérard **CONAC** et Christine **DESOUCHES**, *Les constitutions africaines publiées en langue française*, tome 2, op. cit., pp. 159-160 ; Hilaire de Prince **POKAM**, op. cit., p. 352 ; Djedjro Francisco **MELEDJE**, « Le contentieux électoral en Afrique », *Pouvoirs* 2009/2, N°129, p. 151.

⁹³³ Dans une intervention radiodiffusée, le ministre de l'intérieur justifia la mesure de suppression de la CENI par « le sabotage observé de la part de certains de ses membres, le manquement au devoir de réserve, la divulgation des résultats partiels » ; voir Hilaire de Prince **POKAM**, Hilaire de Prince **POKAM**, « La neutralité électorale en Afrique : analyse des commissions électorales en Afrique subsaharienne », op. cit., p. 352.

Au Togo, deux jours après l'élection présidentielle du 21 juin 1998, la présidente de la Commission électorale nationale (CEN), Awa Nana, et les cinq membres de la sensibilité présidentielle avaient démissionné en bloc⁹³⁴. Ils invoquaient un climat de pression, d'intimidation et de menaces réelles tandis que les quatre autres membres criaient au complot accusant leurs collègues d'avoir obéi à un plan de sabotage qui devrait permettre la réélection du Président sortant, Gnassingbé Eyadema. Ensuite, le ministre de l'intérieur, apparut deux jours après l'élection à la télévision nationale et déclara le Président Eyadema vainqueur au premier tour alors que pour la commune de Lomé, qui représente le quart de l'électorat du pays, il n'y avait pas eu de dépouillement et les urnes avaient été enfermées dans les bureaux de vote.

En définitive, il faut noter que les commissions électorales de la plupart des pays d'Afrique noire francophone, à l'exception notoire du Bénin, restent des instruments aux mains du parti au pouvoir. Dans ces conditions, les anciennes habitudes de fraude, notamment le recensement fantaisiste du corps électoral, l'enrôlement et le vote des mineurs⁹³⁵, la distribution sélective des cartes d'électeurs, le monopole des médias et autres ressources de l'Etat pour la campagne du Président sortant, sont loin d'être révolues⁹³⁶. Ces pratiques favorisent la réélection de ce dernier qui est toujours validée par les juridictions constitutionnelles chargées du contentieux électoral.

⁹³⁴ Voir Hilaire de Prince **POKAM**, op. cit., pp. 351-352; Aspect du contentieux électoral en Afrique, actes du séminaire de Cotonou, 11-12 novembre 1998, p.175.

⁹³⁵ Pour l'élection présidentielle du 4 mars 2010, les données brutes de la révision, partagées avec les partis politiques lors de la réunion organisée par la CENI le 21 janvier 2010 ont révélé une progression d'environ 320 000 nouveaux inscrits, ce qui représentait environ 10% du fichier électoral final. Ces nouveaux inscrits sont localisés pour 42,5% dans le nord du pays, fief électoral du parti au pouvoir, tandis que les nouveaux inscrits dans le sud, peu favorable au pouvoir, représentaient 30% et 27% dans le centre du pays. En outre, les observateurs ont rapporté des cas d'enregistrement de mineurs notamment dans la région de la Kara, fief électoral du Président sortant et des savanes ; voir la déclaration préliminaire de la Mission d'observation électorale – Togo 2010 de l'Union européenne (MOE UE), www.moeue-togo.eu, consulté en mai 2010.

⁹³⁶ Voir Théodore **HOLO**, « Démocratie revitalisée ou émasculée? Les constitutions du renouveau démocratique dans les Etats de l'espace francophone : régimes politiques et systèmes politiques », op. cit., p. 34.

§2. LES LIMITES DU CONTENTIEUX DES ELECTIONS PRESIDENTIELLES

Comme en France⁹³⁷, en Afrique noire francophone, le contentieux des élections présidentielles est confié aux juridictions constitutionnelles⁹³⁸. Il comprend le contentieux des opérations préliminaires⁹³⁹, le contentieux des résultats⁹⁴⁰ et le contentieux répressif qui relève de la compétence du juge pénal et donc ne fera pas l'objet de notre analyse⁹⁴¹. Il faut mentionner aussi le rôle de plus en plus croissant de la communauté internationale en matière électorale qui intervient pour avaliser ou rejeter les résultats proclamés. Mais, l'œuvre du juge électoral reste encore insatisfaisante (A), et la communauté internationale se montre complaisante à l'égard des *hold-up* électoraux (B).

A. L'ŒUVRE DU JUGE ELECTORAL, UNE ŒUVRE INSATISFAISANTE

L'analyse des décisions des Cours constitutionnelles en matière électorale en Afrique noire francophone nous amène à faire deux constats : l'efficacité du contentieux des opérations préliminaire reste encore limitée ; quant au contentieux des résultats, la jurisprudence constitutionnelle est constante : c'est la validation des résultats.

⁹³⁷ Article 58 de la constitution française de 1958 : « *Le Conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection du Président de la République. Il examine les réclamations et proclame les résultats du scrutin* ».

⁹³⁸ Articles 104 de la constitution togolaise de 1992, 117 de la constitution du Bénin de 1990, 109 de la constitution du Niger de 1999.

⁹³⁹ Le contentieux des opérations préliminaires porte sur « *l'ensemble des opérations et actes administratifs concourant à l'organisation du scrutin: textes définissant les modalités électorales, convocation des électeurs, enregistrement des candidatures, établissement de la liste électorale et décision d'inscription ou de refus d'inscription sur la liste électorale, décisions de sectionnement électoral ou de découpage des circonscriptions, décisions liées à la campagne radiodiffusée ou télévisée, actes définissant les modalités du scrutin* » ; voir Aspect du contentieux électoral en Afrique, Actes du séminaire de Cotonou, 11-12 novembre 1998, p. 38.

⁹⁴⁰ Le contentieux des résultats, « *ou contentieux électoral stricto sensu a pour objet de vérifier la régularité des actes et l'authenticité des résultats* » ; voir Aspect du contentieux électoral en Afrique, Actes du séminaire de Cotonou, 11-12 novembre 1998, p. 35.

⁹⁴¹ Le contentieux pénal vise à sanctionner « *certaines irrégularités très graves constitutives de fraude entraînant presque automatiquement l'annulation* » de l'élection ; voir Aspect du contentieux électoral en Afrique, Actes du séminaire de Cotonou, 11-12 novembre 1998, p. 38.

1. L'efficacité limitée du contentieux des opérations préliminaires

C'est surtout en matière du contentieux des opérations préliminaires que les juridictions africaines se sont faites remarquer soit négativement soit positivement. A l'exception notoire du Bénin, le juge constitutionnel de la plupart des pays d'Afrique noire francophone s'est montré incapable dans sa mission de pacification des règles du jeu électorales⁹⁴². Le prototype togolais est fort bien illustratif.

a. L'exception béninoise : un juge pacificateur des règles du jeu électorales

Le juge constitutionnel béninois a efficacement accompagné et consolidé le processus de démocratisation de son pays. De même, l'action du juge constitutionnel malien et sénégalais n'est pas négligeable. Au Bénin, non seulement il a contribué à définir un cadre juridique favorable à la transparence électorale, mais encore il s'est montré hostile à toute volonté visant l'élimination de certains candidats à la course à la magistrature suprême.

S'agissant du premier point, c'est la validation de la création de la CENA en 1994 par l'opposition, majoritaire à l'Assemblée nationale, qui a été le point de départ « *d'une exaltante et féconde activité jurisprudentielle* »⁹⁴³ en matière électorale. En effet, la majorité parlementaire, farouchement opposée au pouvoir exécutif traditionnellement responsable de l'organisation des élections, décida d'en confier la gestion à la CENA à la veille des élections législatives de 1995 par la loi 94-013 adoptée le 15 septembre 1994 et confirmée en deuxième lecture le 21 novembre. Saisie par le chef de l'Etat, Nicéphore Soglo, le 30 novembre 1994, pour violation du principe de la séparation des pouvoirs, la Cour constitutionnelle affirma que la création de cet organe participe des prérogatives constitutionnelles du Parlement et ne viole donc pas le principe de la séparation des pouvoirs⁹⁴⁴. Elle précise que la création d'une telle institution permet d'instaurer une tradition d'indépendance et d'impartialité en vue d'assurer la liberté et la transparence

⁹⁴² Voir Célestin **KEUTCHA TCHAPNGA**, « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les Etats francophones d'Afrique noire », op. cit., pp. 468-472.

⁹⁴³ Adama **KPODAR**, « Décision DCC 09-002 : une bonne année pour la démocratie pluraliste », op. cit.

⁹⁴⁴ Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994.

des élections et de gagner la confiance des électeurs, des partis et mouvements politiques. La haute Cour constitutionnelle ne s'est pas limitée à la validation de la création de la CENA, elle est également intervenue pour préciser les modalités de désignation des membres de cette institution⁹⁴⁵.

En effet, saisie par la minorité parlementaire qui contestait la répartition des personnalités appelées à siéger à la CENA, répartition imposée par la majorité parlementaire, la Cour refusa toute dictature de celle-ci et fit droit à la minorité. A cet effet, elle jugea que l'article 41 alinéa 1, deuxième tiret, de la loi n°2000-19 définissant les règles générales pour les élections en République du Bénin devait être complété : « dix-neuf (19) élus par l'Assemblée nationale » d'une part, et l'article 43 alinéa 1, deuxième tiret de la même loi doit être complété : « huit (08) élus par l'Assemblée nationale »⁹⁴⁶, d'autre part, et ce « en tenant compte de sa configuration politique »⁹⁴⁷. Cette décision se situe aux antipodes de celle de la Cour constitutionnelle togolaise du 09 juillet 2009 précitée⁹⁴⁸ par laquelle elle jugea conforme à la constitution l'article 15 de la loi du 29 juin 2009 portant modification du code électoral qui n'introduit pas une dose de proportionnelle dans l'élection par l'Assemblée nationale d'une partie des membres de la CENI. Le juge constitutionnel béninois intervient même pour sanctionner et corriger une élection des membres de la CENA qui ne fait pas une application exacte du membre de phrase « en tenant compte de sa configuration politique ».

En effet, dans la décision DCC 001-011 du 12 janvier 2001, rendue également sur requête de la minorité parlementaire, la Cour considéra que la composition de la CENA, telle que décidée par l'Assemblée nationale, conduit à une confiscation de cette institution par certains groupes parlementaires en violation de la règle d'égalité édictée

⁹⁴⁵ Cf. Théodore **HOLO**, « Emergence de la justice constitutionnelle », *Pouvoirs* 2009/2, N° 129, p.104.

⁹⁴⁶ Les 19 représentants siégeront à la CENA et les 8 à la Commission électorale départementale (CED).

⁹⁴⁷ Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 00-078 du 7 décembre 2000 ; Voir dans ce sens Théodore **HOLO**, « Emergence de la justice constitutionnelle », op. cit., p. 105; Adama **KPODAR** « Décision DCC 09-002 : une bonne année pour la démocratie pluraliste », op. cit.

⁹⁴⁸ Cour constitutionnelle du Togo, Décision N° C-003/09 du 09 juillet 2009.

par l'article 26 de la constitution et n'est donc pas de nature à assurer la transparence et la sincérité des élections comme l'exige un Etat de droit et de démocratie pluraliste⁹⁴⁹.

Les personnalités élues pour siéger à la CENA se répartissaient comme suit par groupes parlementaires :

Groupe parlementaires	Nombre de Députés	Membres élus de la CENA
Renaissance du Benin	27	06
Consensus National	13	05
Solidarité et Progrès	10	01
Nation et Développement	12	01
PRD	10	05
Social Démocratie	09	01
Non-inscrits	02	00

Source : *Journal officiel de la République du Bénin*, 15 janvier 2001

Dans la logique de cette décision, pour surmonter la résistance de la majorité parlementaire et compte tenu de la nécessité d'installer à temps la CENA pour les élections présidentielles de mars 2001, elle rétablit par sa décision DCC 01-012 du 22 janvier 2001, rendue sur saisine de la minorité parlementaire, l'équilibre de la répartition des personnalités élues par l'Assemblée nationale. En effet, elle y jugea que les deux postes indûment attribués respectivement aux groupes parlementaires de la majorité Consensus national et PRD doivent être affectés aux groupes de la minorité parlementaire que sont Nation et Développement ainsi que Solidarité et Progrès⁹⁵⁰.

⁹⁴⁹ Cf. Théodore **HOLO**, « Emergence de la justice constitutionnelle », op. cit., p. 105; Adama **KPODAR**, « Décision DCC 09-002 : une bonne année pour la démocratie pluraliste », op. cit.

⁹⁵⁰ Cf. Théodore **HOLO**, « Emergence de la justice constitutionnelle », op. cit., p. 105.

Quant au dernier point, la Cour constitutionnelle du Bénin, a annihilé toute volonté d'endurcir les conditions d'éligibilité à la présidence de la République⁹⁵¹.

En effet, en 1996, c'est l'amendement Tévoédjrè-Ladikpo, obligeant chaque candidat à fournir la preuve de sa renonciation à toute nationalité autre que celle du Bénin et visant, entre autres, à disqualifier Nicéphore Soglo, le Président en exercice, également de nationalité française, qui a été censuré⁹⁵². En 2005, c'est un texte durcissant la condition de résidence au moment des élections et susceptible d'éliminer de la compétition Yayi Boni, fonctionnaire international, élu triomphalement l'année suivante, qui a été invalidé⁹⁵³.

Au regard de ces décisions que nous venons d'évoquer, nous pouvons affirmer avec le professeur Théodore HOLO que la juridiction constitutionnelle béninoise permet de « *discipliner et d'encadrer les acteurs politiques [et constitue] un arbitre du jeu politique et un précepteur des gouvernants* »⁹⁵⁴. Au Niger, malgré la volonté du juge constitutionnel de réguler la vie politique, son autorité est mise en mal par les acteurs politiques qui ne respectent pas ses décisions. Au Togo, le juge constitutionnel peine à sortir de l'emprise du pouvoir, c'est ce qui explique son incapacité à réguler les règles du jeu électorales.

b. L'incapacité du juge constitutionnel à réguler les règles du jeu électorales : le prototype togolais

Outre la décision du 09 juillet 2009 que nous venons de citer, au Togo, c'est surtout le contentieux des candidatures à la présidentielle qui a écorné l'image de la juridiction constitutionnelle.

Tout d'abord en 1993, la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême avait invalidé la candidature du principal opposant, Gilchrist Olympio pour non production

⁹⁵¹ Voir Stéphane **BOLLE**, « Les juridictions constitutionnelles africaines et les crises électorales », Communication au 5^e Congrès de l'Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF), Cotonou, 22-28 juin 2009, p. 6.

⁹⁵² Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 96-002 du 5 janvier 1996. La censure de ce texte est très remarquable, car cette clause a été adoptée le 22 septembre 1995 par 72 voix pour, 1 contre et 6 abstentions.

⁹⁵³ Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 05-069 des 26 et 27 juillet 2005.

⁹⁵⁴ Théodore **HOLO**, « Emergence de la justice constitutionnelle », op. cit., p. 104.

du certificat médical requis⁹⁵⁵. En 2003, la CENI, chargée d'enregistrer les candidatures, avait rejeté celle du candidat Olympio pour non production de l'acte de domiciliation et du quitus fiscal. Mais saisie, la Cour constitutionnelle considéra que la candidature de Gilchrist Olympio « *ne pouvait être rejetée pour défaut de quitus fiscal, [car], ne disposant pas de revenus imposables au Togo, la lettre du Directeur des impôts, lui signifiant qu'il ne saurait lui délivrer un quitus, aurait dû être considéré comme un quitus* ». Toutefois, elle invalida la candidature de ce dernier pour défaut de résidence, car les deux « *conditions posées (...) sont cumulatives [et] le fait de ne pas remplir l'une quelconque de ces conditions entraîne le rejet de la candidature* »⁹⁵⁶. De même, à la présidentielle de 2005, il sera écarté pour les mêmes motifs. En décidant ainsi, la haute Cour constitutionnelle a fait subir rigoureusement à Gilchrist Olympio la règle d'élimination ciblée instituée par la loi constitutionnelle du 31 décembre 2002 votée par le Parlement monocolore du parti au pouvoir, le RPT⁹⁵⁷. Certes, la Cour, contrairement à ce que estime M. Koffi KESSOUGBO⁹⁵⁸, a dit le droit, mais elle a manqué de pédagogie, car l'on peut lui reprocher d'avoir joué le jeu du pouvoir. Elle pouvait s'inspirer de la décision n°010/CC/98 du 29 octobre 1998 de la Cour constitutionnelle gabonaise qui a retenu une candidature à l'élection présidentielle, rejetée par la Commission électorale nationale pour dossier incomplet, au motif que « *pour des raisons indépendantes de sa volonté, le [candidat s'était] trouvé dans l'impossibilité de satisfaire aux exigences légales (...)* »⁹⁵⁹. En effet, exilé depuis 1963 et victime d'un attentat en 1993 dès sa première tentative de retour au pays, les conditions de sécurité n'étaient pas réunies pour que Gilchrist Olympio vivent au Togo.

⁹⁵⁵ Décision de la chambre constitutionnelle de la Cour suprême, arrêt n°1 du 12 août 1993.

⁹⁵⁶ Voir Cour constitutionnelle du Togo, Décision n°E-002/03 du 6 mai 2003 et les commentaires du Professeur Adama **KPODAR**, in *Commentaire des grands avis et décisions de la Cour constitutionnelle togolaise*, op. cit., p. 130 et s.

⁹⁵⁷ Voir supra, Section 1, paragraphe 1 de ce chapitre.

⁹⁵⁸ Selon Koffi **KESSOUGBO**, cette décision est critiquable, « *car l'obligation de résidence ayant été introduite dans la constitution le 31 décembre 2001, c'est logiquement à partir de cette date que le délai de douze mois prévu doit commencer à courir* », et il conclut que « *la Cour constitutionnelle apparaît dans ces conditions comme l'élément perturbateur du système démocratique qu'elle a pourtant pour fonction de réguler* » ; Koffi **KESSOUGBO**, « La Cour constitutionnelle et la régulation de la démocratie au Togo », *Revue juridique et politique*, 2005-N°3, p. 364.

⁹⁵⁹ Cité par Stéphane **BOLLE**, « Les juridictions constitutionnelles africaines et les crises électorales », op. cit., p. 11.

De la même manière, la candidature du franco togolais, Koffi Yamgnane, a été invalidée à la présidentielle du 4 mars 2010 pour défaut de preuve de résidence effective de douze mois au Togo, d'une part, et pour contradiction entre sa date de naissance portée sur les documents français et celle portée sur les documents togolais, d'autre part⁹⁶⁰. La décision de la Cour constitutionnelle est d'autant plus scandaleuse qu'elle fait prévaloir des fiches d'immigration sur un bail notarié et sur une attestation de domiciliation délivrée par le Président de la délégation spéciale de Lomé, assumant les fonctions de maire⁹⁶¹. S'agissant de la contradiction des dates de naissance, le raisonnement de la Cour est encore loin d'être convaincant, car elle se contente de dire que cette situation était « *de nature à semer la confusion sur l'identité de la personne* ».

En tout état de cause, le juge constitutionnel doit se rendre compte que le contentieux des candidatures est une question sensible et peut le placer « *dans une situation particulièrement inconfortable* »⁹⁶². Même si la Cour constitutionnelle a, peut-être, statué en toute indépendance, il convient de noter toutefois, avec Ismaïla Madior Fall, « *que le rejet de candidature de M. Gilchrist Olympio était susceptible de suspicion du fait de la personne du candidat Gilchrist Olympio considéré comme l'un des leaders politiques de l'opposition radicale crédité d'une certaine popularité* »⁹⁶³. De même, l'invalidation de la candidature de Yamgnane n'est pas exempte de toute suspicion du fait de l'origine de ce dernier. En effet, originaire du Nord du pays, plus précisément de la préfecture de Bassar, longtemps considérée comme un bastion du parti au pouvoir, Koffi Yamgnane aurait pu rogner les voix du parti au pouvoir dans

⁹⁶⁰ Cour constitutionnelle du Togo, Décision N°E-003/10 du 1^{er} février 2010 ; voir *Jeune Afrique* du 1^{er} au 5 février 2010 ; la déclaration préliminaire de la Mission d'observation électorale – Togo 2010 de l'Union européenne (MOE UE) du 6 mars 2010, op. cit.

⁹⁶¹ Selon la Cour, il ressort « *des cartes d'embarquement du service de l'immigration de l'aéroport de Lomé que M. YAMGNAME Kofi est entré au Togo les 31 janvier, 21 février, 18 avril et 04 juin 2009 avec son passeport français et a déclaré avoir comme « pays de résidence » la France, alors qu'il est censé, au regard du bail notarié et de l'attestation de domiciliation du 15 septembre 2009 résider au Togo depuis le 18 octobre 2008 ; que, le 16 juin 2009, en rentrant au Togo avec son passeport français, il a déclaré résider au Togo ; que par la suite en quittant le Togo avec son passeport togolais le 29 octobre 2009, il a déclaré également comme pays de résidence le Togo. Qu'il résulte de ces déclarations sur les fiches des services de l'immigration de l'aéroport de Lomé que sa résidence effective au Togo a pour point de départ le 16 juin 2009. Qu'il ne peut donc, d'après ses propres déclarations sur lesdites fiches, justifier d'une résidence effective de douze mois au moins au Togo* ».

⁹⁶² Stéphane BOLLE, « Les juridictions constitutionnelles africaines et les crises électorales », op. cit.,

⁹⁶³ Ismaïla Madior FALL, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats africains*, op. cit., p. 66.

cette partie du pays. Dans tous les cas, le juge constitutionnel doit se livrer à un examen de proportionnalité à trois niveaux : quel est l'impact du rejet d'une candidature sur la cohésion sociale ? Quel en sera l'impact sur la crédibilité du scrutin ? Et enfin, quelle image aura l'institution juridictionnelle sur le plan national et international ? Si le juge se prête à ce genre d'examen, l'on peut s'attendre à un contentieux des candidatures plus respectueux des principes des élections librement disputées et concurrentielles.

En définitive, il faut noter que, contrairement au Bénin, la justice constitutionnelle togolaise, à l'instar de celles du Cameroun, de la Guinée, de la Centrafrique, du Congo-Brazzaville etc., n'a pas encore présenté les signes de son indépendance. Avec une telle situation, il n'est pas étonnant d'assister à la validation des résultats manifestement contraires à l'expression de la souveraineté du peuple.

2. La jurisprudence constante du contentieux des résultats : la validation

Le contentieux des élections « *a pour objet de vérifier l'authenticité ou l'exactitude du résultat de l'élection* »⁹⁶⁴ présidentielle. A cet effet, il faut relever les pouvoirs d'appréciation souveraine dont dispose le juge constitutionnel avant de revenir sur les validations curieuses des résultats des élections présidentielles au Niger, en 1996 et au Togo, en 1998.

a. Les pouvoirs d'appréciation souveraine du juge constitutionnel

Saisie d'une irrégularité entachant l'élection présidentielle, la Cour constitutionnelle examine la réclamation sur la forme et sur le fond.

Sur la forme, elle statue sur la recevabilité de la requête. En effet, pour être recevable, la réclamation doit être introduite par une personne, physique ou morale, ayant qualité pour agir et dans les délais requis⁹⁶⁵.

⁹⁶⁴ Jean-Claude MASCALET, cité in « Le rôle et le fonctionnement des Cours constitutionnelles en période électorale », *Actualité des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français* (ACCPUF) – Bulletin N°5 – mai 2005, p. 22, www.accpufp.org, consulté en juin 2010.

⁹⁶⁵ Pour avoir une vue générale plus complète sur les personnes autorisées à saisir les cours constitutionnelles pour l'élection présidentielle dans les pays de la francophonie ; voir ACCPUF – BULLETIN N°5 – MAI 2005, op. cit., pp. 153-160.

Contrairement en France où l'électeur est autorisé à contester les résultats de l'élection présidentielle⁹⁶⁶, au Bénin, seuls les candidats ou leurs représentants sont habilités à introduire un recours qui doit être déposé directement au greffe de la Cour constitutionnelle dans un délai de cinq jours après la proclamation provisoire des résultats⁹⁶⁷. De même, au Togo, seul le candidat est autorisé à exercer un recours en contestation des résultats de l'élection présidentielle. Contrairement au Bénin, non seulement le recours doit être adressé à la CENI, mais encore il doit intervenir dans un délai plus bref, comme en France, de 48 heures à compter du jour de la proclamation provisoire des résultats par la CENI⁹⁶⁸. Au Niger, les conditions de recevabilité des réclamations sont plus libérales. En effet, l'électeur, le candidat ou son mandataire et le parti ou groupement politique ayant présenté un candidat peuvent saisir la Cour constitutionnelle dans un délai plus long de 15 jours à partir de la proclamation des résultats⁹⁶⁹. De même, la haute Cour constitutionnelle peut s'autosaisir si elle constate par elle-même des irrégularités dans le déroulement des opérations de vote⁹⁷⁰.

C'est surtout sur le fond que le juge constitutionnel dispose de pouvoir d'appréciation souveraine. En effet, le juge électoral dispose de pouvoirs d'appréciation qui dépassent largement ceux traditionnellement reconnus à ses collègues de plein contentieux et de l'excès de pouvoir⁹⁷¹. L'étendue des pouvoirs du juge électoral peut s'analyser aussi bien au regard de l'appréciation des faits et des preuves que du contenu de sa décision.

En effet, le juge constitutionnel apprécie souverainement les faits et les preuves. Il demeure libre des moyens de former sa conviction. Il lui appartient aussi d'apprécier la

⁹⁶⁶ En France, trois sortes de réclamations sont prévues : en premier lieu, tout électeur peut contester la régularité des opérations du bureau de vote où il est inscrit, en faisant porter mention de sa réclamation au procès-verbal ; en second lieu, le préfet (ou le chef de territoire) peut, dans le délai de quarante-huit heures suivant la clôture du scrutin, déférer au Conseil constitutionnel les opérations d'une circonscription située dans son ressort territorial ; enfin, dans ce même délai de quarante-huit heures, tout candidat peut déférer au Conseil constitutionnel l'ensemble des opérations électorales ; Voir Georges **BURDEAU**, Francis **HAMON** et Michel **TROPER**, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 506 ; *ACCPUF*, Bulletin N° 5, mai 2005, op. cit.

⁹⁶⁷ Voir Aspects du contentieux électoral en Afrique, Actes du séminaire de Cotonou, 11-12 novembre 1998, op. cit. p. 168.

⁹⁶⁸ Article 163 du code électoral, op. cit. ; *ACCPUF*, Bulletin N°5, mai 2005, op. cit., p. 154-160.

⁹⁶⁹ Articles 91 et 92 du Code électoral op. cit. ; *ACCPUF*, Bulletin N°5, mai 2005, op. cit., p. 154-160.

⁹⁷⁰ Article 90 du code électoral, op. cit. ; *ACCPUF*, Bulletin N°5, mai 2005, op. cit., p. 154-160.

⁹⁷¹ Voir *Aspects du contentieux électoral en Afrique*, Actes du séminaire de Cotonou, 11-12 novembre 1998, op. cit., p. 168.

force probante des divers documents portés à sa connaissance. En plus, il bénéficie d'une grande liberté pour apprécier les conséquences à tirer des irrégularités qu'il constate.

En effet, à la différence du juge de l'excès du pouvoir, le juge électoral n'est pas enfermé dans l'alternative annulation ou rejet. Il recherche quelles ont été les incidences de l'irrégularité sur les résultats du scrutin et se demande si ceux-ci auraient été différents s'il n'y avait pas eu d'irrégularités. Seules seront reconnues les irrégularités susceptibles de fausser les résultats de l'élection, compte tenu surtout de l'écart des voix entre les candidats. Ainsi, il apparaît que le juge électoral est plus juge de l'exactitude du résultat de l'élection que le juge de la légalité des opérations électorales. La simple violation de la loi ou du règlement n'entraîne pas forcément l'annulation de l'élection. Au contraire, des agissements qui ne constituent pas une irrégularité mais une atteinte à la moralité de l'élection, même si aucun texte ne les prohibe expressément, peuvent justifier l'annulation lorsque le juge estime qu'ils ont altéré la sincérité du scrutin⁹⁷². Le contenu de sa décision varie tant en fonction des conclusions qui sont proposées que de l'appréciation des circonstances de l'affaire⁹⁷³. L'examen de la requête « *peut aboutir à la confirmation, à la réformation ou à l'annulation de l'élection* »⁹⁷⁴.

Le juge électoral confirme l'élection s'il estime que les faits allégués ne sont pas établis ou qu'ils ne sont pas de nature à modifier le résultat d'ensemble malgré l'existence d'une illégalité dans le déroulement de la campagne électorale ou des opérations électorales. Au contraire, il annule l'élection lorsqu'il estime que les faits constatés ont eu sur le résultat une incidence telle que celui-ci ne traduit plus avec exactitude la volonté du corps électoral. Il y aurait donc des « *manquements à la sincérité, à la dignité et au secret du vote* »⁹⁷⁵. C'est surtout en matière de réformation que l'originalité du contentieux électoral est plus révélatrice. En effet, le juge électoral

⁹⁷² « La sincérité du scrutin implique que le résultat de l'élection soit l'exact reflet de la volonté, exprimée par la majorité du corps électoral », Richard **GHEVONTIAN**, « La notion de sincérité du scrutin », *Les cahiers du CONSEIL CONSTITUTIONNEL*, n° 13, 2002, p. 83.

⁹⁷³ Cf. *Aspects du contentieux électoral en Afrique*, Actes du séminaire de Cotonou, 11-12 novembre 1998, op. cit., p. 168.

⁹⁷⁴ Jean-Claude **MASCALET**, cité in *Le rôle et le fonctionnement des Cours constitutionnelles en période électorale*, op. cit. p. 22.

⁹⁷⁵ Jean **GICQUEL** et Jean-Eric **GICQUEL**, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 565.

peut réformer les résultats s'il apparaît que des erreurs ou des illégalités relevées ont affecté le décompte des voix. La modification des résultats peut conduire à proclamer un candidat élu à la place d'un autre ou à modifier l'ordre de classement attribué à des candidats. De toutes les façons, « *le juge, lorsqu'il confirme en bloc des élections très contestées, peut renvoyer, à tort ou à raison, l'image d'une institution à la botte des gouvernants* »⁹⁷⁶.

Malgré ces importants pouvoirs dont dispose le juge électoral, ce dernier les met en œuvre à minima en Afrique noire francophone, c'est ce qui explique la validation des élections manifestement contraires à la volonté du peuple.

b. Les validations curieuses au Niger et au Togo

Lorsque le juge électoral valide les résultats d'une élection présidentielle dont le déroulement sort manifestement du cadre légal, il se fait visiblement passer pour le « *bras armé du pouvoir* »⁹⁷⁷. L'accusation devient même irréfutable lorsque le juge couvre, par sa décision, les manœuvres douteuses, commises par les gouvernants, en vue d'exercer une influence déterminante sur l'élection. Par conséquent, il perd son habit d'arbitre du jeu démocratique et se revêt de celui d'agent du pouvoir⁹⁷⁸. C'est en toute vraisemblance ce qui s'est passé au Niger en 1996 et au Togo en 1998.

Au Niger, la Cour suprême avait validé la dissolution de la CNE et la modification du code électoral par ordonnance en cours de scrutin par le Président candidat, le colonel Ibrahim Baré Maïnassara⁹⁷⁹. Selon elle, la modification du code électoral ne serait « *pas en soi constitutif d'une faute ou d'une fraude mais procède de l'exercice souverain des prérogatives du Conseil de salut national et du Gouvernement* ». De même, elle refusa de considérer la CNE comme l'expression d'un

⁹⁷⁶ Stéphane BOLLE, « Les juridictions constitutionnelles africaines et les crises électorales », op. cit., p. 13.

⁹⁷⁷ Stéphane BOLLE, « La paix par la constitution en Afrique? La part du juge constitutionnel », Communication au Colloque Religions, violence politique et paix en Afrique, de l'Académie Alioune Blondin Beye pour la paix, Cotonou, 19, 20 et 21 juillet 2004, r www.la-constitution-en-afrique.org, consulté en juin 2010.

⁹⁷⁸ Idem.

⁹⁷⁹ Cour suprême du Niger, Chambre constitutionnelle, Arrêt n°96-08/CH. CONS. du 27 juillet 1996 ; voir supra.

« contrat social entre les différents candidats aux élections présidentielles ensemble avec les diverses couches de la nation nigérienne ». Elle rejeta les recours en annulation du scrutin car les requérants n'avaient pas prouvé *« par des faits objectivement vérifiables que la création de la Commission Nationales des élections a nui à leurs intérêts ou influé sur la sincérité du vote ».*

Au Togo également, la Cour constitutionnelle a validé les résultats de la présidentielle du 21 juin 1998 alors même que le ministre de l'intérieur s'était substitué à la Commission électorale nationale (CEN), dont les membres proches du pouvoir avaient démissionné⁹⁸⁰, pour recenser les résultats transmis par les bureaux de vote aux Commissions électorales locales, proclamer les résultats provisoires et transmettre les procès-verbaux et l'ensemble des pièces relatives aux opérations électorales à la Cour constitutionnelle⁹⁸¹. Saisie aux fins d'annulation desdits actes, la Cour, tout en reconnaissant qu'en *« agissant comme il l'a fait, le ministre est manifestement entré en violation de l'article 71 »* du code électoral, a tout de même refusé de les annuler aux motifs qu' *« à défaut d'organe pouvant légalement se substituer à la CEN, seul le ministre de l'intérieur et de la sécurité, organisateur du scrutin et de ce fait partenaire de la CEN qui en assure la supervision, était à même de procéder à la centralisation des résultats et à la transmission à la Cour constitutionnelle afin d'éviter l'arrêt du processus électoral »*⁹⁸². Trois jours plus tard, la Cour avait procédé à la proclamation définitive des résultats en décidant, à la grande surprise, que *« les opérations de vote se sont, dans l'ensemble, déroulées conformément aux procédures établies »* et que les *« irrégularités relevées ne sont pas de nature à vicier les résultats d'ensemble du scrutin »*⁹⁸³.

L'analyse combinée de ces deux décisions montre que la Cour est plus préoccupée d'assurer la continuité du processus électoral que de veiller à sa mission

⁹⁸⁰ Voir paragraphe 1 de cette section.

⁹⁸¹ Alors que l'article 71 du code électoral disposait que le recensement des votes est effectué par les Commissions Electorales Locales (CEL) qui publient les résultats provisoires et adressent un procès-verbal au Président de la Commission Electorale Nationale. Au terme de ce recensement général des votes au plan national, la Commission Electorale Nationale proclame les résultats provisoires et transmet à la Cour Constitutionnelle les procès-verbaux et l'ensemble des pièces relatives aux opérations électorales.

⁹⁸² Décision de la Cour constitutionnelle du Togo, Décision N° E-004/98 du 2 juillet 1998.

⁹⁸³ Décision de la Cour constitutionnelle du Togo, Décision N° E-005/98 du 8 juillet 1998.

d'assurer la régularité du scrutin. Elle avait pris une telle décision alors même que les bulletins de vote de la commune de Lomé, représentant plus du quart de l'électorat du pays, n'avaient pas encore été dépouillés. Cette décision avait jeté du discrédit sur la Cour constitutionnelle qui, jusqu'aujourd'hui, peine à rassurer la classe politique, surtout de l'opposition et l'opinion nationale dans son ensemble. En analysant, elle « *suscite des interrogations sur l'impartialité et la probité des membres de la Cour constitutionnelle et par là sur le mode de désignation des membres de cette haute institution et leur degré d'indépendance par rapport aux organes politiques* »⁹⁸⁴.

Le rôle de plus en plus critique du juge constitutionnel en matière électorale amène l'on à se rendre compte que celui-ci est dans l'impasse⁹⁸⁵. Or ses décisions « *ne sont pas susceptibles d'aucun recours* » et par conséquent « *s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles* »⁹⁸⁶. Faut-il prévoir des cas de recours contre les décisions du juge constitutionnel dans certaines conditions d'extrême gravité devant des instances régionales ou internationales ? Cela accroîtrait l'action de la communauté internationale en matière électorale qui reste encore complaisante à l'égard de ce qu'on peut appeler les *hold-up* électoraux.

B. L'ATTITUDE COMPLAISANTE DE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE A L'EGARD DES *HOLD-UP* ELECTORAUX

Le passage des élections sans choix à des élections compétitives et disputées en Afrique à partir des années 1990, a amené la communauté internationale à porter un regard attentif sur l'organisation et le déroulement des scrutins. L'intérêt qu'elle porte à l'organisation des élections libres et transparentes se manifeste par le développement de

⁹⁸⁴ NAHM-TCHOUGLI Mipamb, « Renouveau constitutionnel et Etat de droit en Afrique de l'Ouest francophone », La Voix de l'intégration juridique et judiciaire africaine (VIJJA), *Revue semestrielle de l'association ouest africaine des hautes juridictions francophones* (AOA-HJF), n° 03&04, p. 127.

⁹⁸⁵ Alioune FALL, « Le processus de démocratisation en Afrique francophone : le juge de l'élection dans l'impasse ? (Essai de prospective) » in Jean-Pierre VETTOVAGLIA, Jean du BOIS de GAUDUSSON, Albert BOURGI, Christine DESOUCHES, Joseph MAÏLA, Hugo SADA et André SALIFOU, *Prévention des crises et promotion de la paix : démocratie et élections dans l'espace francophone*, Volume II, op. cit., p. 553 et s.

⁹⁸⁶ Voir article 105 de la constitution togolaise de 1992, 124 de la constitution du Bénin de décembre 1990, 115 de la constitution nigérienne de 1999.

l'observation internationale des élections⁹⁸⁷. Mais les efforts fournis pour lutter contre les *hold-up* électoraux restent encore largement insuffisants.

1. Des efforts de la communauté internationale tendant à lutter contre les *hold-up* électoraux

L'observation internationale des élections tend à devenir une constante dans la pratique électorale des Etats africains. En effet, depuis les années 1990, aucune élection en Afrique n'échappe à l'observation ou à l'assistance internationale. Toute mission d'observation électorale est sanctionnée par un rapport qui fait le bilan des acquis et des rejets du processus électoral⁹⁸⁸. Ce rapport d'observation prend, en premier lieu, la forme d'un communiqué de presse rendu public par chaque mission de façon unilatérale ou de façon conjointe avec d'autres organisations présentes sur le terrain. En second lieu, il rend compte de façon définitive de la manière dont se sont déroulées les opérations de vote et tire les conclusions qui permettent de juger si les élections ont eu lieu en conformité avec les normes nationales et internationales en la matière. Mais ce qui nous intéresse dans le cadre de cette étude, c'est la portée des rapports des missions d'observation électorale. Comme le résume si bien le Professeur Dodzi KOKOROKO, ces rapports portent « *les stigmates d'un rite d'interaction au cours duquel l'Etat dont le processus électoral est observé peut, soit perdre la face, soit faire bonne figure sur la scène internationale tant aux plans politique qu'économique* »⁹⁸⁹. Ainsi, les élections libres, honnêtes et transparentes sont un critère décisif de l'acceptation de l'Etat concerné dans la communauté internationale. En revanche, une appréciation négative des observateurs internationaux sur le processus électoral mettra les gouvernants de ce pays dans une situation inconfortable à l'égard de la communauté internationale.

⁹⁸⁷ Cf. Dodzi KOKOROKO, *Contribution à l'étude de l'observation internationale des élections*, op. cit. ; Ouatara Fambaré NATCHABA, « L'observation des élections en Afrique », *Revue de la recherche juridique*, Droit prospectif, 1998, 301-325 ; Moussounga Itsouhou MBADINDA, « Brèves remarques sur l'assistance électorale internationale et la souveraineté des Etats africains », *Revue juridique politique indépendance et coopération*, 1998, pp. 309-326.

⁹⁸⁸ Cf. Dodzi KOKOROKO, « La portée de l'observation internationale des élections », in Jean-Pierre VETTOVAGLIA, Jean du BOIS de GAUDUSSON, Albert BOURGI, Christine DESOUCHES, Joseph MAÏLA, Hugo SADA et André SALIFOU, *Prévention des crises et promotion de la paix : démocratie et élections dans l'espace francophone*, Volume II, op. cit., p. 755.

⁹⁸⁹ Dodzi KOKOROKO, « La portée de l'observation internationale des élections », op. cit. p. 757.

En effet, sur le plan politique, l'acceptation de l'Etat, récipiendaire d'une élection transparente, libre et crédible, dans la communauté internationale s'accompagne de retombées politiques. Le choix de certains pays, aux dépens des autres, pour l'organisation des sommets notamment de la Francophonie ou de l'Union européenne avec les pays ACP sont en quelque sorte une preuve de la prime à la démocratie⁹⁹⁰. Il en est de même pour le choix des capitales par les chefs d'Etat ou de Gouvernement de pays industrialisés pour leur voyage officiel⁹⁹¹. De même, les distinctions honorifiques décernées à certains chefs d'Etat de la part de prestigieuses institutions internationales illustrent la volonté de celles-ci de les encourager pour leur effort de démocratisation⁹⁹². En revanche, les gouvernants mal élus sont mis sur la touche de la communauté internationale. Ils peuvent être interdits de séjour notamment sur le territoire des pays européens ou américain qui n'hésitent pas à rompre leurs relations diplomatiques avec eux.

Sur le plan économique, le respect des droits de l'homme, de l'Etat de droit et des impératifs démocratiques sont devenus une condition d'accès à l'Aide publique au développement⁹⁹³. L'Union européenne, dans le cadre de l'Accord de partenariat de

⁹⁹⁰ Le choix de la République du Bénin, par exemple, pour l'organisation du cinquième Sommet de la Francophonie en décembre 1995 et pour la signature, le 23 juin 2003, de l'Accord de partenariat entre l'Union européenne et les pays ACP en porte témoignage. La candidature béninoise fut préférée à celles d'autres pays. Le Togo voisin, pays où furent signées les quatre Conventions précédentes et les Iles Fidji, furent écartés d'emblée, parce que l'Union européenne estimait que Lomé et Suva ne sont pas assez respectueux des principes démocratiques contenus dans la Convention de Lomé IV ; voir Dodzi **KOKOROKO**, « La portée de l'observation internationale des élections », op. cit., p. 757.

⁹⁹¹ Lors de sa visite officielle en Afrique du 6 au 10 février 2002, le Premier ministre britannique, Tony Blair, a justifié le choix des quatre pays visités (Ghana, Sénégal, Nigeria et Sierra-Leone) comme étant une reconnaissance de leur bonne conduite démocratique. C'est dans les mêmes termes que le Président Georges W. Bush s'expliqua sur le choix des cinq pays visités (Afrique du Sud, Sénégal, Nigeria, Botswana, Ghana) ; voir Dodzi **KOKOROKO**, « La portée de l'observation internationale des élections », op. cit., p. 759.

⁹⁹² On notera à cet effet, le programme Lloyd Balfour qui permet à certains chefs d'Etats africains ayant contribué à la démocratisation de leurs pays à travers l'organisation d'élections libres et honnêtes certifiées, de séjourner pour une durée maximum de deux ans dans la ville universitaire américaine de Boston. A ce titre, le Président Jerry John Rawlings, fut invité en avril 2004, en marge de sa participation à la table ronde annuelle de l'« African Presidential Archives and Research Center » (APARC). Il en est également du prix Harriman, décerné au Président Abdoulaye Wade pour sa contribution à la promotion de la démocratie pluraliste par le « National Democratic Institute » le 6 décembre 2004 ; cf. Dodzi **KOKOROKO**, « La portée de l'observation internationale des élections », op. cit., p. 759.

⁹⁹³ Cf. **KPEDU A. Yawovi**, *Essai sur le principe de légitimité démocratique en droit international et sa mise en œuvre dans les accords d'aide au développement en Afrique*, op. cit. pp. 315 et s. ; **FEUER**

Cotonou⁹⁹⁴, et les Etats-Unis d'Amérique, dans celui de l'African Growth and Opportunity Act (l'AGOA)⁹⁹⁵, subordonnent l'octroi de l'Aide publique au développement à l'effort de démocratisation. Les bons élèves en matière démocratique sont primés alors que les Etats rebelles font l'objet de sanctions économiques. Celles-ci peuvent prendre la forme de la suspension de l'Aide publique au développement⁹⁹⁶, du gel des avoirs monétaires et financiers des gouvernants illégitimes⁹⁹⁷ ou de l'embargo commercial. C'est dans cette logique que le 6 janvier 2011, les Etats-Unis d'Amérique ont décidé de geler les avoirs du Président ivoirien, Laurent Gbagbo et de son épouse, Simone Gbagbo ainsi que de ses trois proches à savoir Désiré Tagro, Pascal Affi N'Guessan et Alcide Ilahiri Djédjé. L'exemple américain a été rapidement suivi par l'Union européenne qui a, à son tour, décidé de geler les avoirs en Europe de Laurent Gbagbo, de 84 membres de son camp ainsi que de 11 entités économiques, dont la radio télévision ivoirienne (RTI) et le port d'Abidjan. La Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO) est même allée plus loin en menaçant l'emploi de la force légitime pour le déloger s'il s'obstine à rester au pouvoir. En effet, à la suite de la présidentielle du 28 novembre 2010, les résultats de la Commission électorale indépendante donnaient Alassane Ouattara vainqueur du scrutin avec plus de 54% du suffrage exprimé contre son adversaire, Laurent Gbagbo, le Président sortant. Prétextant que la Commission électorale n'a pas donné les résultats dans les délais légaux, le Conseil constitutionnel dessaisit celle-ci et proclama le Président sortant vainqueur après avoir annulé plus de 600 voix attribuées préalablement à Alassane Ouattara. La

Guy, « Un nouveau paradigme pour les relations entre l'Union Européenne et les Etats ACP : l'accord de Cotonou du 23 juin 2000 », *RGDIP*, 2002, pp. 269-293.

⁹⁹⁴ Signé le 23 juin 2000, l'accord est officiellement intitulé Accord de partenariat UE/ACP. Il est entré en vigueur le 1^{er} avril 2003 et prévoit respectivement dans ses articles 9 et 96, la clause « élément essentiel » et la clause « non-exécution » mais avec une procédure de consultation plus flexible par rapport aux violations des impératifs démocratiques par les Etats signataires.

⁹⁹⁵ Voté le 2 mai 2000 par le Sénat américain sous l'administration Clinton, l'AGOA entre dans le champ d'application de la loi américaine sur le commerce et le développement (« Trade and Development Act 2000 »). Il est un filtre idéologico-politique permettant de distinguer les bons Etats africains des mauvais, « voyous » ou « scélérats ». La liste des pays éligibles en 2009 au titre de l'AGOA est disponible sur le site internet : www.agoa.gov/eligibility/contry_eligibility.html; cf. Dodzi **KOKOROKO**, « La portée de l'observation internationale des élections », op. cit., p. 759.

⁹⁹⁶ C'est le cas du Togo ; cf. supra, deuxième partie, titre 1, chapitre 2.

⁹⁹⁷ Eminam Massia Christian **TRIMUA**, *Le gel des avoirs monétaires et financiers en droit international*, Thèse en droit public, Poitiers, 2003, 754p.

communauté internationale refusa de cautionner ce qu'elle appelle un *hold-up électoral* et reconnut Alassane Ouattara comme le Président légitime de la Côte d'Ivoire.

Toutefois, malgré ces efforts, on constate que ces pressions ne sont pas suffisantes à faire plier les gouvernants auteurs des *hold-up* électoraux.

2. Des efforts encore insuffisants

L'assistance électorale internationale est loin d'être à la hauteur des attentes de la population africaine. Des fois même, celle-ci accuse la communauté internationale d'être de connivence avec le pouvoir en place. Cette déception se justifie au regard des limites évidentes des missions d'observation internationale des élections.

D'abord, pour les électeurs africains, les observateurs internationaux devraient être un rempart contre la fraude électorale afin d'assurer que les élections soient « *free and fair* », c'est-à-dire libres et transparentes. En effet, ils sont censés tout ausculter : la façon dont les listes électorales sont établies, le déroulement de la campagne, du scrutin, comment les urnes sont ouvertes et les bulletins empaquetés, la taille et la forme des enveloppes⁹⁹⁸. Mais, malgré cette noble mission, les résultats de l'observation internationale des élections restent décevants : les observateurs auraient beau consigner toutes les fraudes sur leur carnet, ils n'obtiendront jamais l'annulation d'une élection⁹⁹⁹. Les recommandations contenues dans les rapports des missions d'observation internationale des élections sont dépourvues de force obligatoire. Selon M. Patrice Lenormand, Chef du département à l'observation électorale à la Commission européenne, les observateurs « *n'ont qu'un rôle de dénonciation* » et s'ils constatent « *une main non autorisée remplir une urne, un militaire infiltré indûment dans le*

⁹⁹⁸ Cf. Marianne MEUNIER, « A quoi servent les observateurs ? », *Jeune Afrique*, n° 2555-2556, du 27 décembre 2009 au 9 janvier 2010, pp. 54-55.

⁹⁹⁹ Par exemple, En 2007, la Commission européenne a déployé de gros moyens pour les législatives et la présidentielle au Nigeria. Cent cinquante observateurs, qui ont relevé des « preuves évidentes de fraude » : assassinats, électeurs empêchés de voter, urnes ostensiblement bourrées. Leur chef, Max Vanden Berg, n'a pas mâché ses mots. Ces élections « ne peuvent être considérées comme crédibles » et sont « loin des critères démocratiques internationaux de base », a-t-il dit deux jours après le vote. Un mois plus tard, Umaru Yar'Adua, le vainqueur de la parodie électorale, était investi en grande pompe à Abuja ; voir Marianne MEUNIER, « A quoi servent les observateurs ? », op. cit., p. 55.

bureau de vote, il ne les empêche pas, car leur code de conduite précise que les observateurs ne doivent entraver aucun élément du processus électoral. [...] Ils doivent porter les irrégularités, les fraudes ou tout autre problème important à l'attention des fonctionnaires électoraux sur place »¹⁰⁰⁰.

Ensuite, les pressions de la communauté internationale pour contraindre les dirigeants africains à organiser les élections libres et transparentes et à respecter les résultats qui en sont issus varient d'un pays à un autre. Pour certains pays, la pression de la communauté internationale est appréciable, d'autant plus qu'elle vise à faire respecter le droit à des élections libres et démocratiques et le choix du peuple souverain tel que exprimé dans les urnes. C'est notamment le cas de la Côte d'Ivoire, semble-t-il, où la communauté internationale a reconnu l'élection d'Alassane Ouattara aux dépens du Président sortant, Laurent Gbagbo, qui refuse de reconnaître sa défaite et de quitter le pouvoir. Mais des fois, l'attitude des organisations internationales est décevante et laisse penser qu'elles envoient des observateurs pour légitimer les mascarades électorales et soutenir les dirigeants en place. Par exemple, En Éthiopie, en mai 2005, les élections ont été chaotiques. La contestation des résultats par l'opposition a été réprimée dans le sang. Près de 30 personnes sont mortes et 100 ont été blessées. Ces faits ont été dénoncés par la mission d'observation européenne. Mais elle a crié dans le désert. En effet, alors même que les observateurs n'avaient pas encore rendu leur rapport, Javier SOLANA, Haut représentant de l'UE pour la politique étrangère, félicitait le Premier ministre sortant, Mélès ZENAWI. Trois semaines plus tard, il était invité à Londres et à Bruxelles¹⁰⁰¹. Cette politique de deux poids deux mesures de la communauté internationale s'explique par la protection des intérêts économiques ou géostratégiques. Les mêmes intérêts expliquent les incohérences de la communauté internationale face à des fraudes électorales.

¹⁰⁰⁰ Cité par Marianne **MEUNIER**, « A quoi servent les observateurs ? », op. cit., p. 55.

¹⁰⁰¹ Cela a été rapporté par un observateur sous couvert d'anonymat : « Nous étions 200 observateurs. Nous avons eu les résultats durant la nuit, mais ceux annoncés le lendemain par le Gouvernement n'étaient pas du tout les mêmes. Il y a eu vingt jours de répression contre l'opposition. Et, alors que nous n'avions pas encore rendu nos conclusions, Javier Solana (haut représentant de l'UE pour la politique étrangère, NDLR) félicitait Mélès Zenawi (le Premier ministre éthiopien). Trois semaines plus tard, il était invité à Londres et à Bruxelles. » ; Voir Marianne **MEUNIER**, « A quoi servent les observateurs ? », op. cit. p. 54.

Enfin, l'appel à la formation des Gouvernements d'union nationale après une mascarade électorale constatée et dénoncée par les observateurs internationaux donne l'impression que la communauté internationale accepte implicitement les *hold-up* électoraux. En somme, le caractère déclaratoire des rapports d'observation internationale, la politique de deux poids deux mesures de la communauté internationale et l'appel à la formation des Gouvernements d'union nationale sont des facteurs qui favorisent la pérennisation du chef de l'Etat africain au pouvoir.

CONCLUSION DU TITRE 1

Il est évident que le renouveau constitutionnel africain a encore du plomb dans l'aile. Les pratiques d'antan qui dévalorisaient le constitutionnalisme africain reviennent encore au galop : la présidence à vie, les élections gagnées d'avance, la manipulation du processus électoral, le mépris de l'opposition, le contrôle des organes de contre-pouvoir... Elles doivent constituer un avertissement aux observateurs de la vie politique africaine et plus particulièrement aux constitutionnalistes africains que les acquis restent fragiles et que rien n'est irréversible. Après plus de vingt ans de pratique constitutionnelle, l'on constate que très peu de problèmes ont pu trouver une solution. L'institution parlementaire reste encore et toujours sous la domination du chef de l'Etat qui utilise tous les moyens pour s'assurer une présidence à vie¹⁰⁰². Le comble c'est lorsque les fils succèdent aux pères au pouvoir. Au Togo, en 2005, à la mort du général Gnassingbé Eyadema au pouvoir, l'armée et l'Assemblée nationale sont intervenues pour remettre le pouvoir à son fils, Faure Gnassingbé¹⁰⁰³. Ayant démissionné quelques jours plus tard sous la pression de la communauté internationale, il arrivera finalement au pouvoir à la suite d'un scrutin émaillé de violences. Au Gabon, après le décès d'Omar Bongo, son fils lui succédera au pouvoir. Il est donc temps de faire une autopsie de toutes ces plaies du constitutionnalisme africain afin d'y apporter des remèdes. En toute certitude, certaines plaies sont d'ordre institutionnel et il faut leur apporter des solutions institutionnelles. Ainsi, partant du constat que les textes d'inspiration parlementaire, adoptés dès les années 1990, ont parfois favorisé des crises au sommet de l'Etat, nous plaidons en faveur d'un régime présidentiel repensé.

¹⁰⁰² Les exemples togolais, gabonais et guinéens sont fort illustratifs. Au Togo, le général Gnassingbé Eyadema au pouvoir depuis 1967 mourut en 2005 au pouvoir. Son homologue gabonais, Omar Bongo, au pouvoir depuis 1967 mourut également au pouvoir en 2009. Il en fut de même pour Lansané Conté en 2008 au pouvoir depuis 1984.

¹⁰⁰³ Jean-Louis **ATANGANA AMOUGOU**, « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », *Politeia*, n° 7, Printemps 2007, p. 2.

TITRE 2. PLAIDOYER POUR UN REGIME PRESIDENTIEL REPENSÉ

Redoutant un retour facile au pouvoir personnel, la nouvelle élite africaine des années 1990 s'était montrée peu favorable au régime présidentiel¹⁰⁰⁴. A l'exception notoire du Bénin, la référence au modèle constitutionnel français de 1958 a été la règle¹⁰⁰⁵. Mais comme nous l'avons démontré précédemment, cette organisation constitutionnelle n'a pas été à la hauteur des attentes de ses initiateurs et l'échec est patent. Des affrontements entre le Président de la République et le Premier ministre ont été inévitables. Ils ont même servi de prétexte aux putschistes pour perpétrer au Niger le coup d'Etat militaire de 1996¹⁰⁰⁶. C'est pourquoi le Professeur Koffi AHADZI estime que les initiateurs du régime dit semi-présidentiel « *n'ont pas du tout été bien inspirés, [car] sous peine d'une entente parfaite entre les deux têtes de l'exécutif ou d'un sens aigu de l'Etat qui les amène, en cas de cohabitation, à respecter scrupuleusement la lettre et l'esprit de la cohabitation, ce régime conduit à l'affrontement entre le chef de l'Etat et le Premier ministre et donc au blocage* ». Il plaide par conséquent en faveur du régime présidentiel, lequel, selon lui, « *expose le moins aux secousses politiques graves* »¹⁰⁰⁷. Pour sa part, Philippe Manga conclut que le modèle constitutionnel à la française, « *qui expose à plus de dangers que de bienfaits, est à écarter* »¹⁰⁰⁸ en Afrique. Nous savons que même en Grande-Bretagne, l'apparition du Premier ministre a été un phénomène accidentel de l'histoire politique britannique¹⁰⁰⁹. Comme le disent si bien Joseph Barthélemy et Paul Duez, « *c'est le résultat, non d'idées théoriques, mais de l'histoire* »¹⁰¹⁰.

¹⁰⁰⁴ Voir première partie, titre 1.

¹⁰⁰⁵ Koffi AHADZI « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », op. cit., p. 75.

¹⁰⁰⁶ Voir première partie, titre 1.

¹⁰⁰⁷ Koffi AHADZI « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », op. cit., pp. 75 et 77.

¹⁰⁰⁸ Philippe MANGA, « Réflexion sur la dynamique constitutionnelle en Afrique », op.cit., p. 66.

¹⁰⁰⁹ L'apparition du Premier ministre en Grande Bretagne est liée à l'avènement de la maison de Hanovre au pouvoir. En effet, le roi Georges 1^{er} (1714-1722), né et élevé en Allemagne, ignorait complètement la langue anglaise. Dès lors, il s'abstenait de participer aux délibérations des ministres auxquelles il ne comprenait rien. Il avait seulement des contacts privilégiés avec l'un d'entre eux qui lui présentait un résumé des délibérations du conseil en un mauvais latin. Ce ministre, intermédiaire entre le Roi et le Cabinet, acquit bientôt une influence considérable qui lui valut le titre, longtemps officieux, de Premier ministre. La fonction de Premier ministre apparaît avec Walpole qui reste en place vingt et un ans, de 1721 à 1742 ; voir Joseph BARTHELEMY et Paul DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., p.167-170 ; Bernard CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 135.

¹⁰¹⁰ Joseph BARTHELEMY et Paul DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., p. 167.

Dans cette logique, sans idéaliser le régime présidentiel, la sagesse nous recommande de plaider en faveur d'un exécutif monocéphale mais repensé (Chapitre 1). Afin de parer à toute dérive présidentialisante, nous plaçons également en faveur de l'encadrement des pouvoirs présidentiels au moyen du renforcement du statut des contre-pouvoirs (Chapitre 2).

CHAPITRE 1. UN POUVOIR EXECUTIF MONOCEPHALE REPENSÉ

Instruit par l'échec du bicéphalisme en Afrique noire francophone¹⁰¹¹ et le succès relatif du monocéphalisme au Bénin¹⁰¹², il est logique que l'on se prononce en faveur de cette dernière forme d'organisation du pouvoir exécutif qui « *confond dans la personne de son titulaire les fonctions de chef de l'Etat et de chef du Gouvernement* »¹⁰¹³. Elle serait à notre avis un gage de stabilité et d'efficacité gouvernementales. Mais la prudence nous invite également à ressortir, comme aux Etats-Unis, les pouvoirs présidentiels de freins et de contrepoids afin d'éviter le retour facile au pouvoir personnel. Nous savons que si « *le Président des Etats-Unis est un homme aux pouvoirs extraordinaires, [il les] exerce dans les limites extraordinaires, [car] la fonction présidentielle est limitée, parce que concurrencée (...)* »¹⁰¹⁴. Toutefois, l'on doit se garder de transposer le modèle américain « *en l'état, il lui faut subir des accommodements* »¹⁰¹⁵ en Afrique. Dans ce sens, trois impératifs doivent être pris en compte : instituer un exécutif monocéphale, établir la collaboration des pouvoirs et renforcer le pouvoir législatif face au chef de l'Etat.

Dans cette logique, nous proposons que le Président de la République soit le chef de l'exécutif (Section 1). Mais pour éviter le « *one man show* » présidentiel, il convient d'envisager des rapports nouveaux entre le Président de la République et le Parlement (Section 2).

SECTION 1. LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE, CHEF DE L'EXECUTIF

Nous savons qu'aux Etats-Unis, le Président de la République est le chef incontesté de l'exécutif. Selon Theodore Roosevelt, il cumule « *l'autorité d'un roi et d'un Premier ministre* »¹⁰¹⁶. En prenant à notre compte cet aménagement institutionnel,

¹⁰¹¹ Voir Philippe MANGA, « Réflexion sur la dynamique constitutionnelle en Afrique », op.cit., p. 65 et s. ; Alioune SALL, « Processus démocratique et bicéphalisme du pouvoir exécutif en Afrique noire francophone: un essai de bilan », op. cit.

¹⁰¹² Voir Koffi AHADZI « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », op. cit., p. 77.

¹⁰¹³ Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 279.

¹⁰¹⁴ Idem, p. 287.

¹⁰¹⁵ Philippe MANGA, « Réflexion sur la dynamique constitutionnelle en Afrique », op.cit. p. 67.

¹⁰¹⁶ Idem.

il paraît souhaitable que le Président de la République soit à la fois chef de l'Etat (Paragraphe 1) et chef du Gouvernement (Paragraphe 2).

§1. LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE, CHEF DE L'ETAT

Il sera envisagé ici le statut et les prérogatives du chef de l'Etat tels qu'ils découlent de l'équilibre propre au parlementarisme classique. Cependant, il serait raisonnable de reconduire la désignation populaire du chef de l'Etat tout en révisant son statut (A) et en revoyant à la baisse certaines de ses prérogatives (B).

A. LA REVISION DU STATUT DU CHEF DE L'ETAT

Malgré la passion et souvent les violences que suscite l'élection populaire du Président de la République en Afrique, nous pensons que ce mode de désignation doit être maintenu mais assorti d'une refonte des conditions d'éligibilité. De même, il faudrait une nécessaire réforme du mandat présidentiel.

1. Le maintien de la désignation populaire du chef de l'Etat assortie d'une refonte des conditions d'éligibilité

Avant les années 1990, « *la légitimité du chef de l'Etat s'appuyait sur la force des armes* »¹⁰¹⁷. Mais à partir de 1990, désormais, le pouvoir n'est plus « *au bout du fusil, mais au fond des urnes* »¹⁰¹⁸, car l'élection constitue, du moins théoriquement, le fondement unique de la légitimité. Tel est le principe de dévolution du pouvoir présidentiel proclamé par toutes les constitutions d'Afrique noire francophone. Cependant, nous avons constaté et souligné que l'élection présidentielle en Afrique constitue d'une part, une source de violences politiques et, d'autre part, un facteur favorisant la présidentialisation du régime¹⁰¹⁹. Cet état de chose a amené le Professeur Jean du BOIS de GAUDUSSON à se demander s'il n'est pas nécessaire d'imaginer un

¹⁰¹⁷ André CABANIS et Michel Louis MARTIN, « La pérennisation du chef de l'Etat », op. cit., p. 351.

¹⁰¹⁸ Théodore HOLO, in Aspects du contentieux électoral en Afrique, actes de séminaire de Cotonou, 11-12 novembre 1998, op. cit., p. 161.

¹⁰¹⁹ Voir supra, première partie, second titre, chapitre 1, paragraphe 2.

autre mode moins solennel de désignation du chef de l'Etat¹⁰²⁰. Pour sa part, Thierry Michalon propose la suppression pure et simple de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct¹⁰²¹. Cet auteur pense que ce faisant, l'on éviterait la violence et la patrimonialisation du pouvoir.

Toutefois, il est plutôt nécessaire de maintenir la désignation populaire du chef de l'Etat pour deux raisons fondamentales. D'une part, en Afrique, la référence à un chef reste un héritage culturel encore incontournable, car le chef incarne ou symbolise l'unité nationale dans un continent dont les Etats membres sont pluriethniques. Comme le disent Joseph Barthelemy et Paul Duez, le chef de l'Etat « *personnifie l'unité de la Nation ; il donne au pays le sentiment de la sécurité ; il est le capitaine qui se laisse au temps normal conduire par le pilote, mais qui interviendra quand la barque sera en péril (...)* »¹⁰²². D'autre part, la naissance des nouveaux besoins socio-économiques, la crise économique, la faillite de l'Etat partout dans le monde et plus particulièrement en Afrique, font que la référence à un homme porteur d'espoir reste incontournable. Mais il faut revoir les conditions d'éligibilité à la présidence de la République et la manière de gérer le pouvoir, qui constituent, selon nous, un facteur fondamental et réel des violences en Afrique.

Nous avons constaté qu'en Afrique certaines conditions d'éligibilité sont instrumentalisées en vue d'éliminer des adversaires gênants¹⁰²³. Les cas du Togo, avec la condition de résidence de douze mois, et du Bénin, avec notamment celle de la limite d'âge-plafond ont été soulignés. La Côte-d'Ivoire se singularise en la matière avec la condition de nationalité connue sous le nom d'ivoirité¹⁰²⁴. Il est impérieux que les textes constitutionnels des pays d'Afrique francophone soient purgés de ces conditions qui constituent un obstacle majeur à l'expression de la souveraineté du peuple et de l'égalité des citoyens devant la loi. A cet égard, les conditions d'éligibilité définies par le constituant béninois de 1990 nous paraissent satisfaisantes, à l'exception de la condition

¹⁰²⁰ Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, « Quel statut constitutionnel pour le chef de l'Etat en Afrique ? », op. cit., p. 336

¹⁰²¹ Thierry **MICHALON**, « Pour la suppression de l'élection présidentielle en Afrique », op. cit., p. 24 et 25.

¹⁰²² Joseph **BARTHELEMY** et Paul **DUEZ**, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., pp. 633-634.

¹⁰²³ Voir André **CABANIS** et Michel Louis **MARTIN**, « La pérennisation du chef de l'Etat », op. cit., pp. 355-358.

¹⁰²⁴ Voir supra, seconde partie, titre 1, chapitre 2, paragraphe 2.

de limite d'âge de 70 ans¹⁰²⁵. Ainsi, les conditions exigeant du candidat à la présidence de la République d'être de nationalité de naissance, d'être de bonne moralité et d'une grande probité, de jouir de tous ses droits civils et politiques, d'être âgé de 40 ans au moins, de résider sur le territoire au moment des élections, de jouir d'un état complet de bien-être physique et mental, sont à notre avis des conditions largement suffisantes, en ce sens qu'elles sont universellement consacrées. Par conséquent, les conditions de résidence de douze mois ou plus, de quitus fiscal, de nationalité des père et mère, de limite d'âge-plafond doivent être écartées. En outre, pour renforcer ce dispositif, il faudrait revoir le mandat présidentiel.

2. La réforme du mandat présidentiel

Anticipant la réforme intervenue en France en septembre 2000¹⁰²⁶, la plupart « *des constituants de la transition démocratique [ont privilégié] d'emblée le quinquennat* »¹⁰²⁷. La durée de mandat de cinq ans est satisfaisante¹⁰²⁸, car elle permet d'engager la responsabilité politique du Président de la République devant le peuple sur une période relativement courte. C'est surtout la question de renouvellement du mandat présidentiel qui mérite une réforme particulière.

En effet, on a déjà relevé qu'au début des années 1990, la plupart des lois fondamentales des pays d'Afrique noire francophone prévoyaient un seul

¹⁰²⁵ Article 44 de la constitution de la constitution béninoise de 1990: « *Nul ne peut être candidat aux fonctions de Président de la République s'il: n'est de nationalité béninoise de naissance ou acquise depuis au moins dix ans; n'est de bonne moralité et d'une grande probité; ne jouit de tous ses droits civils et politiques; n'est âgé de 40 ans au moins et 70 ans au plus à la date de dépôt de sa candidature; ne réside sur le territoire de la République du Bénin au moment des élections; ne jouit d'un état complet de bien-être physique et mental dument constaté par un collège de trois médecins assermentés désignés par la Cour constitutionnelle* ».

¹⁰²⁶ Après l'échec du projet Pompidou, en 1973, une révision de la constitution a été opérée par voie de référendum le 24 septembre 2000 fixant à cinq ans la durée du mandat présidentiel. Il s'est agi, tout en favorisant la périodicité électorale, de prévenir le risque d'une cohabitation et donc l'abaissement du chef de l'Etat, en alignant le temps présidentiel sur le temps parlementaire ; voir Jean **GICQUEL** et Jean-Eric **GICQUEL**, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 567.

¹⁰²⁷ André **CABANIS** et Michel Louis **MARTIN**, « La pérennisation du chef de l'Etat », op. cit., p. 358.

¹⁰²⁸ Seuls les Chefs d'Etat du Cameroun, du Congo-Brazzaville, du Gabon et du Rwanda disposent d'une durée de sept ans. Le Djibouti est le seul pays où le Président dispose d'une période de six ans ; voir André **CABANIS** et Michel Louis **MARTIN**, « La pérennisation du chef de l'Etat », op. cit., p. 359.

renouvellement du mandat¹⁰²⁹. Mais très tôt, la clause de limitation du nombre de mandats présidentiels a été remise en cause et aujourd'hui, seules quelques rares constitutions comme celles du Bénin, du Mali, du Sénégal, du Burkina Faso la prévoient encore. En vue de lutter contre la pérennisation des chefs d'Etat au pouvoir, il faut impérativement prévoir à nouveau cette clause limitative de mandats présidentiels. De même, elle doit être protégée contre toute révision fantaisiste et opportuniste. Dans cette logique, sur le plan national, il est nécessaire que le constituant la place en dehors de toute révision. Par exemple au Niger, la constitution de 1999 soustrayait la clause de limitation du nombre de mandats présidentiels à toute révision. Certes, cela n'a pas empêché le Président Tandja de la supprimer au moyen de l'adoption par référendum d'une nouvelle constitution. Mais il y est arrivé dans les conditions difficiles qui ont sali son image sur le plan national et surtout international et conduit à son renversement par un coup d'Etat militaire le 18 février 2010. Aussi souhaiterions-nous que, sur le plan régional, cette clause soit érigée en une clause supranationale. Cela paraît possible au sein de la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) où les constitutions des Etats moteurs, comme le Nigéria, le Ghana et le Sénégal prévoient la clause de limitation de mandats présidentiels. Pourtant, cela risque d'être difficile sur le plan continental où certains pays comme le Maroc et la Libye n'ont jamais connu le suffrage universel¹⁰³⁰.

De plus, l'institution d'une présidence rotatoire par région serait sans doute une solution à moyen terme pour les pays en proie à des divisions régionalistes. Cela permettrait d'éviter la pérennisation d'un clan au pouvoir et d'atténuer les tensions régionales.

¹⁰²⁹ Voir Augustin **LOADA**, « La clause de limitation de mandats présidentiels », op. cit.; André **CABANIS** et Michel Louis **MARTIN**, « La pérennisation du chef de l'Etat », op. cit. p. 359.

¹⁰³⁰ Le Maroc connaît un système monarchique empreint de références religieuses qui exaltent l'autorité du roi en le présentant comme Amir al mouninine, commandeur des croyants. C'est au lendemain de l'indépendance du royaume que les règles de succession ont été précisées. Désormais, la magistrature suprême se transmet au descendant male en ligne directe, du titulaire du trône par ordre de primogéniture ou en l'absence d'une telle descendance, à la ligne collatérale male la plus proche dans les mêmes conditions ; voir André **CABANIS** et Michel Louis **MARTIN**, « La pérennisation du chef de l'Etat », op. cit., p. 353. En Libye, le guide Mouammar Kadhafi au pouvoir depuis 1969 n'a jamais été soumis au suffrage des urnes.

Outre cette réforme du statut du chef de l'Etat, nous trouvons nécessaire de réduire certains de ses pouvoirs.

B. LA REDUCTION DE CERTAINS POUVOIRS LIÉS AU STATUT DE CHEF D'ETAT

Nous savons que traditionnellement le chef de l'Etat promulgue les lois. Nous trouvons qu'il est donc nécessaire de réduire les pouvoirs attachés à cette prérogative. De même, les pouvoirs dits nouveaux¹⁰³¹ tels que le recours au référendum et aux pouvoirs de crise doivent être réduits.

1. Des pouvoirs attachés à la promulgation des lois

En sa qualité de chef de l'Etat, les constituants de la plupart des pays d'Afrique noire francophone¹⁰³² confient au Président de la République les missions de l'article 5 de la constitution française de 1958. En effet, celui-ci veille au respect de la constitution, assure le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. Par conséquent, il est garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités.

Au regard de ces missions, il est normal que le chef de l'Etat promulgue les lois. Selon Léon Duguit, la promulgation de la loi « *est l'acte par lequel le Président de la République affirme, en la formule consacrée, que la loi a été régulièrement votée par les chambres, qu'elle doit être appliquée par les autorités administratives et judiciaires et qu'elle s'impose à tous* »¹⁰³³. Le délai de quinze jours accordé au Président de la République pour promulguer les lois votées par le Parlement et ce, à compter du jour de sa transmission par le Président de l'Assemblée nationale, reste satisfaisant¹⁰³⁴. De même, le veto exprès altéré, qui permet seulement au Président de la République de demander une seconde délibération de la loi sans pour autant exiger une majorité

¹⁰³¹ Cette expression, «pouvoirs nouveaux», est empruntée à André Cabanis et Michel Louis Martin ; voir André **CABANIS** et Michel Louis **MARTIN**, « La pérennisation du chef de l'Etat », op. cit., p. 365.

¹⁰³² Articles 58 de la constitution togolaise de 1992, 41 de la constitution béninoise de 1990, 35 de la constitution nigérienne de 1999.

¹⁰³³ Léon **DUGUIT**, *Manuel de droit constitutionnel*, Avant-propos de Dominique Chagnollaude, Editions Panthéon-Assas, Paris, 2007, p. 516.

¹⁰³⁴ Voir supra, seconde partie, titre 1, chapitre 1.

qualifiée pour l'adopter à nouveau, doit être maintenu¹⁰³⁵. Cela permet de neutraliser la faculté d'empêcher du Président de la République en matière législative. Dans cette logique, le constituant béninois de 1990 a même prévu une procédure de mise en exécution de la loi si le Président de la République refuse de la promulguer¹⁰³⁶. En effet, en cas de refus de promulgation de la loi à l'expiration du délai de quinze jours ou après la seconde délibération, « *la Cour constitutionnelle, saisie par le Président de l'Assemblée nationale, déclare la loi exécutoire si elle est conforme à la constitution* »¹⁰³⁷. Mais il est possible que cette disposition soit vidée de son antidote en cas de convergence entre majorités présidentielle et parlementaire, car le Président de l'Assemblée nationale, issu du même bord politique que le chef de l'Etat, pourrait tout simplement s'abstenir de saisir la Cour constitutionnelle. C'est pourquoi, il serait nécessaire d'élargir la possibilité de saisir la Cour constitutionnelle à un cinquième des membres composant l'Assemblée nationale en cas de refus du chef de l'Etat de promulguer la loi. Cela permettrait donc à la minorité parlementaire de saisir, le cas échéant, la Cour constitutionnelle. Au Togo, le constituant originaire avait prévu une exécution automatique de la loi sur constatation de la Cour constitutionnelle en cas de refus du Président de la République de la promulguer. Mais malgré l'efficacité d'une telle disposition, elle comportait aussi le risque d'une abstention d'une Cour complice du chef de l'Etat.

¹⁰³⁵ Il faut rappeler cependant que certains pays d'Afrique francophone prévoient une majorité qualifiée : majorité des deux tiers en Algérie, au Congo-Brazzaville, en Côte d'Ivoire, au Gabon, en République centrafricaine, au Rwanda et en Tunisie ; majorité des trois quarts au Burundi et des trois cinquièmes au Sénégal ; voir André **CABANIS** et Michel Louis **MARTIN**, « La pérennisation du chef de l'Etat », op. cit., p. 367.

¹⁰³⁶ La version originale de la constitution togolaise de 1992 prévoyait aussi une mise en exécution automatique de la loi en cas du refus du chef de l'Etat de la promulguer. En effet, l'article 67 alinéa 2 disposait que « *à défaut de promulgation dans les délais requis, la loi entre automatiquement en vigueur après constatation de la Cour constitutionnelle* ». C'est la révision constitutionnelle du 31 décembre 2002 qui a supprimé cette disposition.

¹⁰³⁷ Article 57 de la constitution béninoise de 1990 : « (...) *Si après ce dernier vote le Président de la République refuse de promulguer la loi, la Cour constitutionnelle, saisie par le Président de l'Assemblée nationale, déclare la loi exécutoire si elle est conforme à la constitution. La même procédure de mise à exécution est suivie lorsque, à l'expiration du délai de promulgation de quinze jours prévu à l'alinéa 2 du présent article, il n'y a ni promulgation, ni demande de seconde lecture* ».

L'on peut également réduire la faculté de nuire du chef de l'Etat en réglementant davantage la mise en œuvre des pouvoirs nouveaux, notamment les pouvoirs de crise et le référendum.

2. Des pouvoirs dits nouveaux du chef de l'Etat

Instruit par les velléités dictatoriales qui ont entouré le recours aux pouvoirs de crise et au référendum au Niger en 2009, il s'avère indispensable de réglementer strictement leur mise en œuvre.

Même dans les démocraties avancées, la nécessité de prévoir les pouvoirs de crise ne souffre d'aucune contestation. D'une part, la constitutionnalisation de tels pouvoirs permet d'instituer « *une dictature de salut public destinée à assurer l'existence de la nation en cas de péril extrême* »¹⁰³⁸. D'autre part, l'écriture de ces pouvoirs dans la constitution paraît nécessaire « *afin d'éviter que leurs conséquences les plus fréquentes (la restriction temporaire des libertés et l'appropriation des pouvoirs par une seule entité) soient les moins importantes possibles et restent provisoires, ou, au moins, transitoires* »¹⁰³⁹. Ainsi, il est nécessaire, voire vital que le constituant africain prévienne les pouvoirs de crise. Compte tenu aussi de l'urgence qui commande leur mise en œuvre, il est souhaitable de confier l'initiative de déclarer l'état d'exception à un organe représenté par une seule personne. Et il est fort logique que le Président de la République, qui est la personnalité politique la plus légitime, du moins formellement, puisse se voir confier cette responsabilité. Mais la prudence commande que l'exercice des pouvoirs de crise par le chef de l'Etat soit encadré par le Parlement.

En effet, il serait nécessaire que le Parlement contrôle d'une manière plus poussée les pouvoirs de crise décidés par le chef de l'Etat. Ainsi, il pourrait intervenir *a posteriori* non seulement pour valider, mais aussi et surtout pour modifier ou annuler les mesures prises par ce dernier pour inopportunité ou illégalité, voire mettre fin à la possibilité de recourir à de telles mesures. Certes, la plupart des constitutions des pays d'Afrique noire francophone prévoient l'intervention *a posteriori* du Parlement. Et

¹⁰³⁸ Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 586.

¹⁰³⁹ Lauréline FONTAINE, « Pouvoirs exceptionnels vs Garantie des droits : l'ambiguïté de la question constitutionnelle », op. cit., p. 355.

comme le soutient Lauréline FONTAINE, elle « *permet le contrôle de l'exercice des pouvoirs d'exception [et] réalise une sorte de validation rétroactive* »¹⁰⁴⁰. Cependant, elles restent silencieuses sur les conséquences juridiques attachées à une éventuelle désapprobation de la déclaration unilatérale de la situation d'exception par le chef de l'Etat. Le pouvoir de réformation, d'annulation *a posteriori* des mesures de crise par la représentation nationale permettrait sans doute d'éviter un recours et un usage abusifs de l'état d'exception par l'exécutif. Il en serait de même si le constituant permettrait au Parlement de mettre fin à la possibilité de recourir aux pouvoirs de crise, comme c'est le cas au Bénin.

Quant au référendum d'initiative présidentielle, il est logique de le maintenir, car le recours au référendum est la conséquence de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. Mais il s'avère nécessaire de réduire considérablement l'objet du référendum, c'est-à-dire son champ d'intervention. Comme le disait le général Charles de Gaulle, « *il ne faut pas prostituer le référendum en le faisant jouer à tout propos* »¹⁰⁴¹. Dans le contexte africain, toute initiative référendaire visant à accroître les pouvoirs du chef de l'Etat devrait être interdite. Il en serait ainsi lorsque le recours au référendum tendrait à la suppression de la limitation du nombre de mandats présidentiels, à accroître le pouvoir de nomination par le chef de l'Etat des membres des organes de contrepoids...Le même sort devrait être réservé aux initiatives référendaires qui pourraient avoir pour effet la réduction des attributions des autres pouvoirs, notamment les pouvoirs législatif et judiciaire. Dans cette logique, toute décision du Président de la République de recourir au référendum devrait être soumise à l'examen de la Cour constitutionnelle.

Cependant, cette proposition tendant à réduire les pouvoirs du Président de la République, en tant que chef de l'Etat, n'est pas incompatible avec la reconnaissance à ce dernier le statut de chef du Gouvernement.

¹⁰⁴⁰ Lauréline FONTAINE, « Pouvoirs exceptionnels vs Garantie des droits : l'ambiguïté de la question constitutionnelle », op. cit., p. 359.

¹⁰⁴¹ Cité par Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 587.

§2. LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE, CHEF DU GOUVERNEMENT

Il serait nécessaire de supprimer le poste de Premier ministre et faire du Président de la République le chef du Gouvernement. Certes, dans la plupart des pays d'Afrique noire francophone, le Président de la République cumule en pratique à la fois la qualité de chef de Gouvernement et de chef de l'Etat. Mais, comme le souligne le Professeur Kofi AHADZI, les risques d'une cohabitation à la française ne sont pas exclus¹⁰⁴². En sa qualité de chef du Gouvernement, le Président de la République devrait être logiquement maître de la composition du Gouvernement (A) et définir et conduire la politique de la nation (B).

A. FAIRE DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE LE MAITRE INCONTESTÉ DE LA COMPOSITION DU GOUVERNEMENT

Certes, nous avons déjà relevé qu'en Afrique noire francophone, le Président de la République dispose d'un pouvoir discrétionnaire de nomination des membres du Gouvernement¹⁰⁴³. Mais il faut reconnaître que c'est dans les faits qu'il dispose d'un tel pouvoir. Pour permettre au chef de l'Etat de mettre en œuvre sa politique, et d'éviter tout risque de blocage, il faudrait lui reconnaître un pouvoir discrétionnaire de nomination des membres du Gouvernement qui seront responsables devant lui.

1. Reconnaître au Président de la République un pouvoir discrétionnaire explicite de nomination des membres du Gouvernement

Comme nous l'avons déjà souligné, si, en principe, le Président des Etats-Unis nomme ses secrétaires avec l'accord du Sénat, en pratique, il dispose d'un pouvoir discrétionnaire en la matière, car l'accord de la chambre haute est « *refusé dans les cas rarissimes* »¹⁰⁴⁴.

S'inspirant de la pratique de nomination des secrétaires aux Etats-Unis, le constituant béninois a reconnu au Président de la République un pouvoir discrétionnaire

¹⁰⁴² Koffi AHADZI, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des pays d'Afrique noire francophone », op. cit., pp. 83-84.

¹⁰⁴³ Première partie, titre 2, chapitre 2.

¹⁰⁴⁴ Dominique CHAGNOLLAUD, *Droit Constitutionnel contemporain*, op. cit., p. 398.

de nomination des membres de son Gouvernement, car cette nomination est soumise à un simple avis du bureau de l'Assemblée nationale¹⁰⁴⁵. Les pays d'Afrique noire francophone pourraient ainsi s'inspirer du modèle béninois en permettant au Président de la République non seulement de nommer librement les membres du Gouvernement mais aussi de décider de la forme de celui-ci.

En effet, compte tenu de l'importance des tâches gouvernementales, le chef de l'Etat pourra nommer à sa guise un Premier ministre révocable par lui à tout moment, sinon, comme le disait Edward Corwin, la présidence serait un « *killing job* »¹⁰⁴⁶. Ce dernier sera chargé de coordonner l'action du Gouvernement. Comme le souligne le Professeur Koffi AHADZI, « *ce bras-droit administratif aura pour mission de décharger [le chef de l'Etat] des tâches quotidiennes d'exécution, ce qui lui permettra de se consacrer à la définition des grandes orientations nationales* »¹⁰⁴⁷. Le Premier ministre ainsi nommé formera un duo avec le Président de la République, car il n'existera « *pas deux têtes, deux acteurs qui pèsent d'un poids égal, mais un seul sur qui repose la direction de l'Etat. Cela suppose qu'entre les deux, il n'existe pas de zones de compétences réservées, mais que l'un assume la plénitude du pouvoir exécutif tandis que l'autre ne représente qu'une ombre fugitive* »¹⁰⁴⁸. Par conséquent, les risques d'une cohabitation à la française seront définitivement exclus. Ce qui serait un gage « *de stabilité, d'efficacité et de rapidité* »¹⁰⁴⁹ de l'action gouvernementale. Aussi, l'efficacité gouvernementale passera-t-elle par la responsabilité des membres du Gouvernement devant le chef de l'Etat.

2. Instituer la responsabilité explicite des membres du Gouvernement devant le chef de l'Etat

Nous savons qu'aux Etats-Unis, les secrétaires assistent et conseillent seulement le Président dans l'exercice de ses fonctions. Nommés par celui-ci, ils sont placés sous sa

¹⁰⁴⁵ Article 54 de la constitution béninoise de 1990.

¹⁰⁴⁶ Cité par Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 295.

¹⁰⁴⁷ Koffi AHADZI, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des pays d'Afrique noire francophone », op. cit., pp. 84.

¹⁰⁴⁸ Philippe MANGA, « Réflexion sur la dynamique constitutionnelle en Afrique », op. cit., p. 66.

¹⁰⁴⁹ Koffi AHADZI, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des pays d'Afrique noire francophone », op. cit., p. 84.

dépendance immédiate et révocable ad nutum. Même le Président révoque plus librement les secrétaires, car la révocation n'est pas soumise à l'approbation du Sénat. A l'opposé des ministres du régime parlementaire, les secrétaires aux Etats-Unis « *sont juxtaposés les uns aux autres, et ne forment pas, en conséquence, un organe distinct et autonome par rapport au Président* »¹⁰⁵⁰. En définitive, seule la personnalité ou la volonté du Président compte : le pouvoir décisionnel demeure son apanage. Par exemple, vers la fin de son mandat, le Président Wilson étant malade à la Maison Blanche, le secrétaire Lansing avait essayé de réunir les ministres aux fins de dégager une certaine politique. Le Président Wilson, guéri, lui écrivit : « *Je vous révoque parce que vous avez essayé de faire une politique en dehors de la mienne et que, d'après la Constitution, c'est ma politique qui doit diriger le pays* »¹⁰⁵¹. Comme le note Lord Bryce, aux Etats-Unis, « *le cabinet du Président est une partie de lui-même* »¹⁰⁵².

C'est dans ce sens qu'il faudrait envisager les relations entre les membres du Gouvernement et le Président de la République en Afrique. Ce dernier devrait non seulement les nommer, mais aussi fixer leurs attributions et mettre fin à leurs fonctions. Certes, nous avons déjà noté que le Président de la République dispose en pratique, en Afrique, du pouvoir de révocation des membres du Gouvernement dans la plupart des pays d'Afrique francophone. Mais, comme en France, ce pouvoir de révocation reste encore dépendant des circonstances politiques : en cas de convergence entre majorités présidentielle et parlementaire, il dispose du pouvoir de révocation des ministres, mais en cas de divergence de majorités, il perd ce pouvoir. C'est seulement au Bénin où le constituant de 1990 reconnaît au Président de la République le droit de révocation des membres du Gouvernement. C'est pourquoi, il faudrait que le Président de la République détienne la liberté de révocation des ministres du texte de la constitution. « *Puisque le Président doit faire une politique, il doit être libre de choisir les instruments de cette politique* »¹⁰⁵³ d'une part, et libre de les changer en cas de besoin, d'autre part.

¹⁰⁵⁰ Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 291.

¹⁰⁵¹ Cité Joseph BARTHELEMY et Paul DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., 151.

¹⁰⁵² Cité par Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 291.

¹⁰⁵³ Joseph BARTHELEMY et Paul DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., 151.

B. CONFIER LA DETERMINATION DE LA POLITIQUE DE LA NATION AU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

En sa qualité de chef de Gouvernement, le Président de la République devrait être l'artisan de la politique nationale. A cet effet, il serait nécessaire de maintenir le pouvoir réglementaire dont il dispose des constitutions en vigueur.

1. Le Président de la République, artisan de la politique de la nation

Rompant avec la constitution française de 1958 qui confie la définition et la détermination de la politique de la nation au Premier ministre¹⁰⁵⁴, les pays d'Afrique noire francophone devraient confier cette mission au Président de la République. On sait que le constituant nigérien de 1999 reconnaît au Gouvernement la détermination et la définition de la politique de la nation¹⁰⁵⁵. Le constituant dérivé togolais confie aussi le soin de définir la politique de la nation au Gouvernement, mais sous l'autorité du Président de la République¹⁰⁵⁶, ce qui constitue une poudrière en cas de cohabitation. Pour éviter tout risque de conflit au sommet de l'Etat, il faudrait que le chef de l'Etat définisse et détermine la politique de la nation comme le prévoit la constitution béninoise¹⁰⁵⁷. Cette mission sera conforme à son mode de désignation, car « *ce Président élu par le peuple est choisi pour faire une politique et c'est cette politique qu'il va imposer au pays* »¹⁰⁵⁸. Dans ces conditions, il faudrait une vraie restructuration des partis politiques en Afrique.

En effet, le renouveau démocratique n'est pas encore accompagné d'une vraie organisation des partis politiques. Ceux-ci sont encore loin d'être des « *organisations au service d'une idée* »¹⁰⁵⁹. Le slogan de campagne du parti au pouvoir reste la *continuité* tandis que celui de l'opposition est le *changement*. En Afrique, les confrontations personnelles faussent le débat démocratique, car le combat d'idées, la confrontation des

¹⁰⁵⁴ Article 20 alinéa 1 de la constitution française de 1958 : « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation ».

¹⁰⁵⁵ Article 61 de la constitution nigérienne de 1999.

¹⁰⁵⁶ Article 77 de la constitution togolaise de 1992, tel qu'issu de la révision de décembre 2002.

¹⁰⁵⁷ Article 54 de la constitution béninoise de 1990.

¹⁰⁵⁸ Joseph BARTHELEMY et Paul DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., 151.

¹⁰⁵⁹ Maurice Hauriou, cité par Benjamin BOUMAKANI, « La prohibition de la « transhumance politique » des parlementaires », op. cit., p. 508.

programmes politiques, des projets de société qu'on rencontre dans les démocraties dites avancées sont loin d'être une réalité. A cet effet, il faudrait enrichir le débat politique en Afrique afin de donner au peuple une possibilité de choix entre plusieurs programmes politiques. Ceci donnera une vraie lisibilité au programme politique du Président élu dont la mise en œuvre passe en partie par la reconnaissance à ce dernier d'un pouvoir réglementaire.

2. Maintenir le pouvoir réglementaire du Président de la République

Outre le pouvoir réglementaire d'exécution des lois, le Président de la République devra disposer d'un véritable pouvoir réglementaire autonome compte tenu de ses importantes attributions. Tandis que le pouvoir réglementaire d'exécution des lois consiste « *dans l'édition de décrets destinés à pourvoir, par le biais de normes à caractère général et impersonnel et en tant que de besoin, à l'application des lois* »¹⁰⁶⁰, le pouvoir réglementaire dit autonome est « *celui qui s'exerce dans les matières étrangères au domaine législatif* »¹⁰⁶¹.

Avec la multiplication des besoins de l'Etat, on constate que le pouvoir législatif ne peut plus tout réglementer. Déjà en 1923, le maître de l'école de service public, Léon Duguit constatait que « *le Parlement est dans l'impossibilité matérielle de voter lui-même toutes les dispositions réglementaires qui sont nécessaires* »¹⁰⁶². C'est ce pragmatisme qui a conduit le constituant français de 1958 à opérer « *une révolution juridique* »¹⁰⁶³ en rompant avec la tradition établie par les constitutions précédentes consistant à soumettre toute matière à la réglementation du pouvoir législatif¹⁰⁶⁴. Avec la constitution de 1958, un domaine est désormais confié au pouvoir réglementaire et

¹⁰⁶⁰ Louis FAVOREU et autres, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 215.

¹⁰⁶¹ Georges BURDEAU, Francis HAMON, Michel TROPER, *Droit constitutionnel*, 24^e édition, L.G.D.J., 1995, p. 629.

¹⁰⁶² Léon DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, op. cit., p. 519.

¹⁰⁶³ Dominique TURPIN, *Droit constitutionnel*, 2^e édition, PUF, 2007, p. 781.

¹⁰⁶⁴ Avant la constitution de 1958, aucune matière n'échappait par nature à l'emprise du législateur : ainsi le voulait l'impérialisme de la loi issu de la pensée révolutionnaire. De plus, certaines matières étaient réservées au pouvoir législatif, notamment tout ce qui concerne les libertés publiques : l'Etat des personnes (nom, état civil, domicile) ne pouvait être régi que par la loi. Les impôts et les taxes assimilées ne pouvaient être levés qu'en vertu d'une loi. Les pénalités ne pouvaient être instituées que par la loi (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), etc. Ainsi le règlement n'avait pas de domaine propre. Il était subordonné à la loi, et le législateur était maître du champ ouvert au règlement ; voir Georges DUPUIS, Marie-José GUEDON et Patrice CHRETIEN, op.cit., p. 172.

par conséquent soustrait à la compétence du législatif. Toutes les constitutions des pays d'Afrique noire francophone se sont inspirées de leur homologue de l'ancienne métropole en opérant une distinction entre le domaine de la loi et celui du règlement. Une telle technique mérite d'être maintenue, car elle présente l'avantage de désengorger le Parlement et de répondre aux exigences de rapidité de l'action gouvernementale. C'est dans ce sens que dans son discours du 27 août 1958, Michel Debré estimait que la reconnaissance d'un domaine au règlement répond au besoin de « *désencombrer un ordre du jour parlementaire accablé par l'excès de lois passées depuis tant d'années en des domaines où le Parlement n'a pas normalement compétence législative* »¹⁰⁶⁵. Aussi, les délégations législatives sous la forme d'ordonnance de l'article 38 de la constitution française de 1958 devraient-elles être encouragées¹⁰⁶⁶.

Au regard de ces importantes attributions reconnues au Président de la République, il est normal qu'on renforce celles du Parlement afin d'éviter un déséquilibre des pouvoirs. C'est pourquoi il faut envisager des rapports nouveaux entre le Président de la République et le Parlement.

SECTION 2. ENVISAGER DES RAPPORTS NOUVEAUX ENTRE LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ET LE PARLEMENT

Les nouvelles constitutions actuellement en vigueur en Afrique noire francophone organisent un déséquilibre profond des pouvoirs au profit du Président de la République. Afin de remédier à cette situation fâcheuse, Il serait envisageable de renforcer, d'une part, la collaboration des pouvoirs entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif (Paragraphe 1) et, d'autre part, la position du Parlement face au Président de la République (Paragraphe 2).

¹⁰⁶⁵ Cité par Dominique **TURPIN**, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 783.

¹⁰⁶⁶ Voir supra, seconde partie, chapitre 1, section 1, paragraphe 1.

§1. RENFORCER LA COLLABORATION DES POUVOIRS

En 1974, la Cour suprême des Etats-Unis rappela qu'« *en divisant le pouvoir souverain par une répartition entre trois branches égales, les Fondateurs de la constitution ont cherché à définir un système d'ensemble, mais il n'était pas dans leur intention que les pouvoirs séparés opèrent dans une indépendance absolue* »¹⁰⁶⁷. C'est dans cette logique qu'il faudrait envisager les rapports entre les pouvoirs publics en Afrique. Dans ce sens, il serait nécessaire de maintenir l'intervention du Président de la République dans le domaine législatif (A) et d'instituer un partage des pouvoirs de nomination entre ce dernier et le Parlement (B).

A. MAINTENIR L'INTERVENTION DU PRESIDENT DE REPUBLIQUE DANS LE DOMAINE LEGISLATIF

Pour permettre au Président de la République de réaliser son programme politique, il faudrait reconduire sa participation à l'initiative des lois. Aussi, faut-il partager d'une manière équitable l'ordre du jour de l'Assemblée nationale entre celle-ci et le Président de la République.

1. Reconduire la participation du Président de la République à l'initiative des lois

En principe, du fait de la séparation rigide des pouvoirs établie par la constitution de 1787, le Président américain devrait se limiter à l'exécution des lois votées par le Congrès. Mais les exigences de l'action gouvernementale et administrative ont fait sentir la nécessité pour le *Chief Executive* de s'octroyer la faculté d'une participation à l'initiative des lois. D'une part, le Président peut demander à un congressman de lui rendre le service en déposant pour son compte un texte de loi élaboré par l'administration. D'autre part, il peut annexer de véritables projets de loi aux messages adressés au Congrès et plus particulièrement au message sur l'état de l'Union¹⁰⁶⁸. Certes,

¹⁰⁶⁷ Cour suprême des Etats-Unis, Décision du 24 juillet 1974 (U.S. v. Richard Nixon).

¹⁰⁶⁸ Le message sur l'état de l'Union (art. II section 3) est prononcé au début de la session, en janvier, devant les deux chambres réunies à cet effet. il s'agit de la transposition du discours du trône au

le Président ne les impose pas au Congrès, mais il lui suggère de les mettre en œuvre, en prenant appui sur l'opinion publique.

Nous avons déjà noté que tous les constituants des pays d'Afrique noire francophone n'ont pas jugé nécessaire d'imiter ce détour inutile pratiqué aux Etats-Unis en reconnaissant expressément à l'exécutif l'initiative des lois concurremment avec le Parlement à l'instar du constituant français de 1958. Dans ce sens, la constitution béninoise de 1990 d'inspiration présidentielle a expressément consacré l'initiative législative du chef de l'Etat¹⁰⁶⁹. Au Togo et au Niger, les parlementaires partagent l'initiative des lois avec le Gouvernement¹⁰⁷⁰. Nous pensons que la reconnaissance de l'initiative des lois au Gouvernement et plus particulièrement au chef de l'Etat est satisfaisante et mérite d'être maintenue. En effet, « *sachant que l'on ne gouverne que par la loi* »¹⁰⁷¹, il est d'autant plus nécessaire que le Président de la République, chef de l'Etat et chef du Gouvernement, dispose de l'initiative législative au regard de ses attributions. Mais, elle n'aura pas d'effet escompté si le chef de l'Etat ne dispose pas du droit d'inscrire les projets ou propositions de loi à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

2. Envisager un partage équitable de l'ordre du jour du Parlement

L'ordre du jour est la liste des sujets que l'Assemblée doit aborder au cours d'une séance. Sa fixation est un élément important de la vie parlementaire et gouvernementale, car elle « *traduit la hiérarchie des préoccupations du Parlement et du Gouvernement* »¹⁰⁷². C'est pourquoi, il faut reconnaître au Gouvernement la possibilité de faire inscrire à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale les projets ou les propositions de loi qui lui tiennent particulièrement à cœur. Au Bénin et au Niger, on sait que l'Assemblée nationale dispose d'une maîtrise complète de son ordre du jour, ce qui

Royaume-Uni. Son impact politique est fort car, retransmis à la télévision, il jouit également d'un fort taux d'audience (près de 52 millions de téléspectateurs en 2003).

¹⁰⁶⁹ Article 105 de la constitution béninoise de 1990.

¹⁰⁷⁰ Articles 83 de la constitution togolaise de 1992, 90 de la constitution nigérienne de 1999.

¹⁰⁷¹ Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 295.

¹⁰⁷² Louis FAVOREU et autres, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 743.

constitue un obstacle majeur pour le Gouvernement¹⁰⁷³. Au Togo, le constituant de 1992 reconnaît au Gouvernement l'inscription prioritaire de ses propres projets de loi ainsi que les propositions des parlementaires qu'il veut bien accepter de voir discuter¹⁰⁷⁴. Cette situation, qui reste calquée sur l'ancien article 48 de la constitution française¹⁰⁷⁵, n'est pas non plus acceptable, car elle permet au Gouvernement de dominer l'Assemblée nationale en retardant, voire bloquant l'examen des propositions des parlementaires qu'il estime inopportunes. C'est pourquoi nous plaçons en faveur d'un partage équitable de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale tel qu'effectué par la réforme constitutionnelle française de 2008. En effet, il faut rappeler que cette réforme, qui a pour but de « revaloriser les pouvoirs du Parlement et de conférer aux parlementaires davantage d'autonomie »¹⁰⁷⁶, opère un partage équitable de l'ordre du jour du Parlement : le Gouvernement et le Parlement disposent dorénavant de deux séances sur quatre chacun¹⁰⁷⁷. L'adoption d'un tel schéma de partage de l'ordre du jour des assemblées par les pays africains permettrait à certains d'entre eux, comme le Togo, de revaloriser les pouvoirs de l'Assemblée nationale et à d'autres, comme le Bénin, de ne pas priver le Gouvernement de la possibilité de voir discuter ses projets de loi nécessaires à la mise en œuvre de sa politique. Bref, comme le résume Jean Paul Jacqué, avec un tel partage

¹⁰⁷³ Voir supra, seconde partie, titre 1, chapitre 1, section 1, paragraphe 1.

¹⁰⁷⁴ Idem.

¹⁰⁷⁵ Initialement, la constitution française de 1958 avait posé dans son article 48 une distinction essentielle entre l'ordre du jour prioritaire et l'ordre du jour complémentaire d'initiative parlementaire. La partie prioritaire relevait de la seule volonté du Gouvernement qui pouvait y inscrire ses propres projets ainsi que les propositions des parlementaires qu'il voulait bien accepter de voir discuter. Le Gouvernement faisait connaître ses intentions à la conférence des présidents qui ne pouvait que les entériner. Mais, la révision constitutionnelle du 4 août 1995 a ouvert une « *fenêtre parlementaire* » en accordant aux parlementaires de disposer librement de leur ordre du jour une séance par mois ; voir Louis Favoreu et autres, *Droit constitutionnel*, op. cit. p. 743.

¹⁰⁷⁶ Louis FAVOREU et autres, *Droit constitutionnel*, op. cit. p. 743.

¹⁰⁷⁷ Article 48 de la constitution française (entré en vigueur le 1^{er} mars 2009) : « (...) Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour. En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre Assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement inscrit à l'ordre du jour par priorité. Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque Assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques. Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque Assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'Assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires. Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement ».

de l'ordre du jour, « *le Parlement retrouve une relative maîtrise de son ordre du jour sans pour autant qu'il puisse être fait obstacle aux projets gouvernementaux* »¹⁰⁷⁸. En tout état de cause, la réalisation du programme politique du Président de la République nécessite une collaboration entre ce dernier et le Parlement non seulement en matière du vote des lois, mais aussi dans celle de nomination aux emplois civils et militaires.

B. INSTITUER UN PARTAGE DES POUVOIRS DE NOMINATION

Pour permettre au chef de l'Etat de réaliser son programme, il faudrait reconduire ses pouvoirs de nomination. Toutefois, ces nominations devraient être soumises à l'approbation du Parlement.

1. Reconduire les pouvoirs de nomination du Président de la République

Aux Etats-Unis, malgré le remplacement du *spoil system* par le *merit system*¹⁰⁷⁹, les emplois supérieurs demeurent à la discrétion du Président américain, car ce dernier n'en pourvoit pas moins à la nomination de dix-mille fonctionnaires. La Cour suprême a même admis qu'il peut révoquer librement les plus hauts fonctionnaires.

De même, dans tous les pays d'Afrique noire francophone, le Président de la République dispose d'un pouvoir de nomination de droit commun. Nous avons déjà souligné qu'au Togo, au Bénin et au Niger, c'est le Président de la République qui nomme aux emplois civils et militaires¹⁰⁸⁰. Mais il faudrait poser des limites au pouvoir de nomination du Président de la République, surtout en ce qui concerne la nomination des hauts fonctionnaires. En effet, il serait nécessaire de prévoir un mandat pour les fonctions des directeurs généraux des administrations centrales et d'en limiter le renouvellement. Ceux-ci devraient être nommés pour un mandat bien précis. Ce mandat pourrait être aligné derrière celui du chef de l'Etat, c'est-à-dire un mandat de cinq ans,

¹⁰⁷⁸ Jean Paul JACQUE, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p.203.

¹⁰⁷⁹ Mise en honneur par le Président Andrew Jackson, au début du XIX^e siècle, la pratique du *spoil system* consiste pour le Président nouvellement élu à licencier la plupart des fonctionnaires en place afin de les remplacer par ses amis politiques. Mais ce système dit système des *dépouilles*, qui tournait le dos à la notion de carrière, a entraîné, à partir de 1883, avec l'adoption du Pendleton Act, son remplacement par le *merit system* (recrutement par concours). Une loi de 1978 (*Senior Executive Service*) est venue l'actualiser ; voir Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 288.

¹⁰⁸⁰ Voir supra, Première partie, titre 2.

mais non renouvelable. Cette situation aura le mérite, comme on l'a noté pour la limitation du nombre de mandats présidentiels, de favoriser le renouvellement des élites à la tête des administrations centrales d'une part, et de promouvoir leur bonne gestion, d'autre part. En outre, ces nominations ne devraient pas être faites au mépris des critères de mérite, car chaque directeur nommé devrait avoir le profil exigé par la nature des activités de l'entreprise dont il occupe la direction. C'est pourquoi, une approbation parlementaire des nominations faites par le chef de l'Etat s'avère nécessaire.

2. Soumettre ces nominations à l'approbation parlementaire

Nous savons que le Président américain partage son pouvoir de nomination avec la chambre des Etats, c'est-à-dire le Sénat. En effet, les nominations effectuées par le Président américain doivent être approuvées à la majorité des deux tiers des membres composant le Sénat¹⁰⁸¹.

En Afrique, le chef de l'Etat reste entièrement libre dans la nomination des hauts fonctionnaires. Certes, cette liberté de nomination peut favoriser la réalisation de son programme politique, car il nommera les hommes de confiance. Mais nous avons souligné que le pouvoir discrétionnaire du Président de la République en matière de nomination à des emplois civils et militaires a favorisé non seulement la politisation de l'administration, mais aussi et surtout l'ethnisation de la direction de celle-ci. Même aux Etats-Unis, le *spoils system* avait « entraîné, pendant longtemps, une extrême politisation de la fonction publique »¹⁰⁸². C'est pourquoi il serait utile, voire nécessaire de prévoir des garde-fous en matière des pouvoirs de nomination. Et, à notre humble avis, l'approbation parlementaire constitue un moyen essentiel de limiter ces dérives présidentielles préjudiciables à la bonne gestion des entreprises publiques. Comme aux Etats-Unis, il faudrait soumettre cette approbation à la majorité des deux tiers des membres composant l'Assemblée nationale. Avec une telle exigence, le chef de l'Etat ne se permettrait plus de nommer ses frères ou ses amis à la tête des administrations

¹⁰⁸¹ Aux Etats-Unis, le Sénat dispose d'une prérogative de confirmation de nomination proposée par le Président. L'article II, section II, indique en effet que le Président nommera les ambassadeurs et autres fonctionnaires « après avis et consentement » du Sénat.

¹⁰⁸² Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 288.

centrales ; au contraire, il chercherait à désigner des personnalités qui, au regard de leur mérite ou probité, pourraient bénéficier de l'approbation parlementaire. Mais, celle-ci devrait se limiter aux nominations des directeurs généraux des administrations centrales. Contrairement aux Etats-Unis, il faudrait permettre au Président de nommer librement ses ministres et les ambassadeurs.

L'approbation parlementaire des nominations faites par le Président de la République est sans aucun doute un facteur de renforcement des pouvoirs du Parlement. Mais on pourrait renforcer davantage la position de ce dernier face au chef de l'Etat.

§2. RENFORCER LA POSITION DU PARLEMENT FACE AU CHEF DE L'ETAT

Nous avons déjà relevé la domination du Parlement par le chef de l'Etat dans la quasi-totalité des pays d'Afrique noire francophone¹⁰⁸³. Pour pouvoir contrebalancer les pouvoirs présidentiels, il serait nécessaire d'instituer un contrôle limité de l'action du Gouvernement présidentiel (A) et de supprimer purement et simplement la dissolution de l'Assemblée nationale (B).

A. INSTITUER UN CONTROLE LIMITE DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT PRÉSIDENTIEL

Pour des raisons de stabilité politique, il faudrait limiter les conséquences du contrôle parlementaire. Dans ce sens, les moyens de contrôle ne devraient pas aller jusqu'au renversement du Gouvernement présidentiel.

1. Les moyens de contrôle parlementaire

On pourrait tout d'abord reconduire les moyens de contrôle qui existent déjà dans les constitutions actuelles et dont nous avons parlé précédemment¹⁰⁸⁴. Il s'agit des questions écrites adressées à un ministre qui y répond sous forme écrite, d'une part, et

¹⁰⁸³ Voir supra, seconde partie, titre 1, chapitre 1.

¹⁰⁸⁴ Voir supra, première partie, titre 1, chapitre 2, section 1, paragraphe 2.

des questions orales qui permettent d'interroger publiquement et en séance après inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, d'autre part.

Ensuite, compte tenu des difficultés d'inscription des questions orales des parlementaires de l'opposition à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, en raison de l'obstruction de la majorité parlementaire, il faudrait innover en s'inspirant de la formule française des questions au Gouvernement¹⁰⁸⁵. Par exemple, une séance par semaine, tous les membres du Gouvernement devraient se rendre à l'Assemblée nationale pour répondre aux questions des parlementaires. Le temps de parole devrait être réparti entre les groupes parlementaires en fonction de leur importance numérique. Cette technique favoriserait un dialogue permanent entre les ministres et les parlementaires.

Enfin, on mentionnera l'interpellation et les commissions d'enquête ou de contrôle. Sans négliger ces dernières, on mettra ici l'accent sur l'interpellation, car celle-ci permet un contrôle rapide de l'action gouvernementale. Elle devrait permettre à une minorité de parlementaires d'inviter le Président de la République de venir donner des explications sur un point crucial de l'action gouvernementale. Pour que l'interpellation soit vraiment un moyen de contrôle entre les mains de l'opposition parlementaire, il faudrait prévoir, comme au Bénin, la possibilité pour dix députés d'interpeller le Président de la République, d'une part, et exiger l'inscription automatique de l'interpellation à l'ordre du jour du Parlement afin de neutraliser la capacité de blocage de la majorité parlementaire, d'autre part¹⁰⁸⁶. De même, l'efficacité de ce moyen de contrôle pourrait être obtenue en obligeant le Président de la République à répondre personnellement et dans les délais raisonnables à l'interprétation sous peine d'être poursuivie directement, comme au Bénin, devant la Haute Cour de justice. Mais pour éviter un recours abusif à la procédure d'interpellation, il serait nécessaire de prévoir deux interpellations par session parlementaire. La première pourrait intervenir au début de chaque session parlementaire et la seconde logiquement à la fin. Toutefois, ce sont

¹⁰⁸⁵ Cf. Bernard **CHANTEBOUT**, *Droit constitutionnel*, op. cit., pp. 565-566 ; Jean **GICQUEL** et Jean-Eric **GIQUEL**, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., pp. 692-693.

¹⁰⁸⁶ Comme on l'a déjà évoqué précédemment, dans la plupart des pays d'Afrique noire francophone, la procédure d'interpellation est maîtrisée par la majorité parlementaire. Non seulement, la demande d'interpellation doit être inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, mais aussi il revient à celle-ci d'adopter la demande d'interpellation à la majorité simple de ses membres ; voir supra, première partie, titre 1, chapitre 2, section 1, paragraphe 2.

surtout les conséquences attachées à cette procédure de contrôle qui lui donneront toute son efficacité.

2. Les limites du contrôle : l'impossible renversement du Gouvernement présidentiel

M. Philippe Manga a développé une excellente argumentation qui milite en faveur de la mise en jeu de la responsabilité politique du Président de la République devant le Parlement en Afrique. Pour lui, *« puisque le chef de l'Etat demeure toujours le dieu-démiurge, c'est-à-dire la clé de voûte du système, pourquoi ne pas éprouver sa responsabilité dans la conduite des affaires. On parle très souvent de la sanction du peuple qui tombe à l'issue des élections en sorte que sa réélection équivaut à un quitus et sa défaite à un désaveu. Mais on peut aussi imaginer que le Parlement qui a reçu mandat du peuple le supplée dans certaines circonstances en devançant sa décision »*¹⁰⁸⁷. Cette réflexion de Philippe Manga est séduisante au regard des importantes attributions du Président de la République en Afrique. Comme on l'a déjà souligné, ce dernier détient toujours la réalité du pouvoir exécutif, car il cumule à la fois les fonctions de chef de l'Etat et de chef du Gouvernement¹⁰⁸⁸. Et si on estime avec Joseph Barthélemy et Paul Duez que *« l'autorité est inséparable de la responsabilité »*¹⁰⁸⁹, on serait tenter de plaider en faveur de la responsabilité politique du Président de la République africain devant le Parlement. Mais on ne saurait aller dans cette logique pour une raison simple : puisque le Président de la République est élu au suffrage universel direct, il dispose d'une plus grande légitimité que les parlementaires. Dans ce sens, sa responsabilité politique ne pourrait être mise en jeu devant le Parlement. Aux Etats-Unis d'Amérique aussi, le Président de la République est également chef de l'Etat et chef du Gouvernement. Pourtant, sa responsabilité politique ne peut être engagée

¹⁰⁸⁷ Philippe MANGA, « Réflexion sur la dynamique constitutionnelle en Afrique », op. cit., p. 68.

¹⁰⁸⁸ Pour le Professeur Jean du BOIS de GAUDUSSON, dans la quasi-totalité des Etats d'Afrique francophone, l'institution présidentielle reste prépondérante. Selon lui, il a été admis dans la classe politique et chez les constituants une sorte de consensus présidentiel, l'essentiel n'étant pas de savoir s'il était ou s'il est nécessaire d'assurer l'autorité de l'exécutif et de son chef, mais de déterminer dans un contexte renouvelé la meilleure architecture pour y parvenir ; voir Jean du BOIS de GAUDUSSON, « Défense et illustration du constitutionnalisme après quinze ans de pratique du pouvoir », op. cit., p. 618.

¹⁰⁸⁹ Joseph BARTHELEMY et Paul DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., p. 619.

devant le Congrès. Toutefois, on pourrait prévoir des sanctions à l'issue de l'interpellation, car l'objectif des moyens de contrôle vise à ce que le Président de la République ait un minimum de sens de responsabilité pour éviter toute tentative de dérive dictatoriale.

D'une part, l'interpellation pourrait aboutir à un blâme de l'action de l'équipe présidentielle. Cela implique donc un désaveu de la politique du chef de l'Etat. Les parlementaires pourraient alors demander à ce dernier de procéder à un remaniement ministériel. Ils pourraient également exiger sans condition le départ du Premier ministre, s'il en a un, ou du Coordonnateur de l'action gouvernementale. Certes, aux Etats-Unis, la séparation stricte des pouvoirs interdit au Congrès de renverser le Président de la République ou de démettre ses ministres¹⁰⁹⁰. Mais, en pratique, quand la politique du Président américain est de plus en plus contestée au sein de la majorité parlementaire et de l'opinion publique, celui-ci change souvent son secrétaire d'Etat.

D'autre part, au terme du contrôle, les parlementaires pourraient prendre une recommandation pour orienter la politique du chef de l'Etat. Il serait normal même que cette recommandation prenne la forme des injonctions afin de contraindre le Président de la République à abandonner la décision qui a été à l'origine de son interpellation. Cependant, tous ces pouvoirs du Parlement n'aboutiraient à rien si l'arme de dissolution plane toujours sur l'Assemblée nationale.

B. SUPPRIMER LA DISSOLUTION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

L'un des moyens de domination des chambres par le Président de la République en Afrique noire francophone est sans doute la faculté qui lui est reconnue de mettre prématurément fin au mandat des parlementaires¹⁰⁹¹. Se référant à la logique propre au

¹⁰⁹⁰ Aux Etats-Unis d'Amérique, nombre d'aspects qui caractérisent la séparation des pouvoirs dans le régime parlementaire sont absents d'un système fondé, en théorie, sur une séparation stricte des pouvoirs : le Congrès ne peut renverser le Président ou démettre ses ministres ; le Président ne peut dissoudre le Congrès ; voir Philippe **ARDENT** et Bertrand **MATHIEU**, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, op. cit., p. 325 ; Georges **VEDEL**, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Réédition présentée par Guy Carcassonne et Olivier Duhamel, Dalloz, paris, 2002, pp. 67-68 ; Jean **GICQUEL** et Jean-Eric **GIQUEL**, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 293.

¹⁰⁹¹ Voir supra, seconde partie, titre 1, chapitre 1, section 2, paragraphe 2.

régime présidentiel, il faudrait supprimer la dissolution de l'Assemblée nationale en vue d'équilibrer les deux pouvoirs.

1. Une suppression s'inscrivant dans la logique du régime présidentiel envisagé

Comme l'écrivent les Professeurs Pierre PACTET et Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN, « *le propre du régime présidentiel, c'est l'indépendance réciproque du Président et des Assemblées* »¹⁰⁹². Présenté comme l'application rigide de la théorie de la séparation des pouvoirs, le régime présidentiel, dont le régime américain est le prototype, se caractérise en théorie par l'impossibilité des deux organes d'exercer des pressions l'un sur l'autre et encore moins d'agir l'un à l'encontre de l'autre : le Président ne dispose donc pas du pouvoir de prononcer la dissolution de l'Assemblée mais celle-ci ne peut, de son côté, mettre en cause sa responsabilité politique. Une fois élu, chaque organe est donc assuré de demeurer au pouvoir pour la durée prévue. Pour le Professeur Louis FAVOREU « *la qualification de séparation rigide s'explique surtout par l'absence de moyens d'action réciproques susceptibles de remettre en cause l'existence de tel ou tel organe législatif ou exécutif. Il n'y a pas de place pour des mécanismes de dissolution d'une chambre ou de mise en jeu de la responsabilité politique d'un organe exécutif en régime présidentiel* »¹⁰⁹³.

La suppression de la dissolution de l'Assemblée nationale en Afrique noire francophone sera non seulement conforme à la logique du régime présidentiel, mais elle permettra également d'équilibrer les deux pouvoirs, c'est-à-dire le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

2. Une suppression visant à équilibrer les pouvoirs

Nous avons déjà relevé qu'en Afrique noire francophone, les constituants ont prévu une dissolution que Prévost-Paradol qualifie de « *royale ou présidentielle* »¹⁰⁹⁴.

¹⁰⁹² Pierre PACTET et Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN, op. cit., p. 142.

¹⁰⁹³ Louis FAVOREU et autres, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 399.

¹⁰⁹⁴ Cité par Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 138, note 52.

Elle n'est pas une arme aux mains du Gouvernement, mais un instrument de domination de l'Assemblée nationale par le Président de la République. Ce dernier peut dissoudre la première sans être inquiété du fait de son irresponsabilité politique, ce qui constitue un facteur de déséquilibre des pouvoirs et d'affaiblissement du pouvoir législatif. Face à cette situation, Philippe MANGA s'indigne même en se demandant pourquoi « *dans un régime où le Parlement et le Président de la République sont tous issus du suffrage universel direct, consacrer la primauté de l'un sur l'autre, en particulier que le Président de la République puisse dissoudre le Parlement sans perspective d'être inquiété par ce dernier* »¹⁰⁹⁵. On l'a vu au Niger où le chef de l'Etat s'est débarrassé facilement d'une Assemblée nationale opposée à sa volonté de modification de la constitution de 1999 afin de s'éterniser au pouvoir¹⁰⁹⁶. Ce déséquilibre des pouvoirs au profit du Président de la République n'est ni propre au régime parlementaire ni au régime présidentiel, car, selon les Professeurs Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, « *contrairement à de fâcheuses interprétations, le régime présidentiel ne fait point litière des attributions du Parlement ; pas plus, qu'il ne confère une position altière au magistrat suprême* »¹⁰⁹⁷. Deux procédés permettront d'équilibrer les deux pouvoirs : soit maintenir la dissolution de l'Assemblée nationale et instituer la responsabilité politique du Président de la République devant le Parlement ; soit supprimer la dissolution et maintenir l'irresponsabilité politique du chef de l'Etat. Or, pour des raisons qui ont été évoquées précédemment, il ne serait pas possible d'instituer la responsabilité politique du Président de la République. Ainsi, la seule possibilité qui reste est la suppression du droit de dissolution de l'Assemblée nationale confié au chef de l'Etat.

Cependant, le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale et la suppression du droit de dissolution ne sont pas suffisants à garantir un fonctionnement normal du modèle envisagé. Le renforcement du statut des organes de contre-pouvoir¹⁰⁹⁸ sera un autre atout.

¹⁰⁹⁵ Philippe MANGA, « Réflexion sur la dynamique constitutionnelle en Afrique », op. cit., p. 69.

¹⁰⁹⁶ Voir supra, seconde partie, titre 1, chapitre 2, section 2, paragraphe 2.

¹⁰⁹⁷ Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 296.

¹⁰⁹⁸ Selon les Professeurs Pierre PACTET et Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN, « *il faut entendre par contre-pouvoir tous les centres organisés de décisions, de contrôle, d'intérêts ou d'influence qui,*

CHAPITRE 2. RENFORCER LE STATUT DES ORGANES DE CONTREPOUVOIR

*par leur seule existence ou par leur action, quel que soit l'objectif poursuivi, ont pour effet de limiter la puissance de l'appareil dirigeant de l'Etat » ; Pierre **PACTET** et Ferdinand **MELIN-SOUCRAMANIEN**, *Droit constitutionnel*, op. cit. p. 14.*

En Afrique noire francophone, les années 1990-1991 ont été marquées par la volonté et la détermination de lutter contre le monolithisme politique, tout régime politique fondé sur l'arbitraire, la dictature, l'injustice, la corruption, la confiscation du pouvoir et le pouvoir personnel¹⁰⁹⁹. Dans un premier temps, les forces de changement des années 1990-1991 ont cherché à contenir la dérive autocratique du pouvoir présidentiel en créant ou en revalorisant selon les cas le poste de Premier ministre et en limitant le nombre de mandats présidentiels. Mais convaincues, à l'instar des révolutionnaires français de 1789, que « *toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution* »¹¹⁰⁰, les élites sociales africaines ont multiplié, dans un second temps, les mécanismes de contrepoids en vue de créer un réel Etat de droit. Celui-ci se définit, selon Raymond Carré DE MALBERG, comme « *un Etat qui, dans ses rapports avec ses sujets et pour la garantie de leur statut individuel, se soumet lui-même à un régime de droit, et cela en tant qu'il enchaîne son action sur eux par des règles, dont les unes déterminent les droits réservés aux citoyens, dont les autres fixent par avance les voies et moyens qui pourront être employés en vue de réaliser les buts étatiques : deux sortes de règles qui ont pour effet commun de limiter la puissance de l'Etat, en le subordonnant à l'ordre juridique qu'elles consacrent* »¹¹⁰¹. Les mécanismes de contrepoids devaient servir donc à assurer, d'une part, la suprématie et l'effectivité de la constitution et, d'autre part, le respect des droits et libertés fondamentaux consacrés et garantis par les nouvelles constitutions¹¹⁰². Pour atteindre ce double objectif, à côté des organes juridictionnels créés ou rénovés pour les besoins de la cause, des autorités administratives indépendantes ont vu le jour pour réguler un certain nombre de secteurs jugés sensibles ou essentiels.

¹⁰⁹⁹ Cf. les préambules des constitutions du renouveau constitutionnel des pays d'Afrique noire francophone.

¹¹⁰⁰ Article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789.

¹¹⁰¹ Raymond Carré de MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, tome 1, op.cit., pp. 488-489 ; voir également Jacques CHEVALLIER, « L'Etat de droit », *Revue de droit public*, 1988, pp. 329 et s.

¹¹⁰² Voir Théodore HOLO, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée? Les constitutions du renouveau démocratique dans les Etats de l'espace francophone africain : régimes juridiques et systèmes politiques », op. cit., pp. 19-31 ; Gérard CONAC, « Quelques réflexions sur le nouveau constitutionnalisme africain », op. cit. ; Koffi AHADZI, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », op. cit., pp. 40-59.

Mais après vingt ans de mise en œuvre de ces institutions, la nécessité de renforcer le statut des organes juridictionnels (Paragraphe 1) et celui des autorités administratives indépendantes se fait manifestement sentir (Paragraphe 2).

SECTION 1. RENFORCER LE STATUT DES ORGANES JURIDICTIONNELS

« *La volonté des peuples africains [de sortir] de la longue nuit de la dictature, de consacrer le printemps des libertés [en vue] de construire la démocratie et l'Etat de droit* »¹¹⁰³ a été manifeste dès les années 1990. Ainsi, la création ou la revalorisation des organes juridictionnels s'imposait pour assumer « *une fonction de régulation, lorsque le législateur se trompe et une fonction de censure si une majorité abuse de son Autorité* »¹¹⁰⁴. Dans ce sens, le nouveau constituant africain a pris le soin de créer les juridictions constitutionnelles autonomes (Paragraphe 1) à côté des organes juridictionnels classiques (Paragraphe 2).

§1. LES JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES

Les premières constitutions octroyées aux Etats francophone d'Afrique noire au moment de leur indépendance prévoyaient des chambres constitutionnelles au sein des Cours suprêmes¹¹⁰⁵. Mais « *cet embryon de justice constitutionnelle* »¹¹⁰⁶ non seulement, sera éphémère du fait de l'instauration du monolithisme politique, mais aussi se révélera, pour reprendre la formule de Gérard CONAC, comme un habile alibi à un «

¹¹⁰³ Théodore HOLO, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée? Les constitutions du renouveau démocratique dans les Etats de l'espace francophone africain : régimes juridiques et systèmes politiques », op. cit., p. 23.

¹¹⁰⁴ R. Badinter, cité par Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 755.

¹¹⁰⁵ Voir Adama KPODAR, « Réflexion sur la justice constitutionnelle à travers le contrôle de constitutionnalité de la loi dans le nouveau constitutionnalisme : les cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n°16, année 2006, pp. 106-108 ; Alban A. COULIBALY, « La rénovation de la justice en Afrique : le rôle du juge dans la construction de l'Etat de droit », *RJPIC*, N°1, janvier-avril 1999, p. 58 ; Theodore HOLO, « Emergence de la justice constitutionnelle », op. cit., p.102.

¹¹⁰⁶ Theodore HOLO, « Emergence de la justice constitutionnelle », op. cit., p.102.

pseudo contrôle à usage présidentiel »¹¹⁰⁷. Rompant avec ce système de juridiction constitutionnelle intégrée à l'autorité judiciaire, le constituant africain des années 1990 a créé une juridiction constitutionnelle autonome. Toutefois, malgré cette avancée, il s'avère nécessaire de revoir le statut des membres de celle-ci (A) et d'élargir sa saisine afin d'asseoir son autorité et sa puissance régulatrice (B).

A. REVOIR LE STATUT DES MEMBRES DE LA JURIDICTION CONSTITUTIONNELLE

Pour assurer une indépendance effective de la haute juridiction constitutionnelle, il faut revoir les modalités de désignation de ses membres et renforcer le statut de ces derniers.

1. La révision des modalités de désignation des membres de la Cour constitutionnelle

Le juge américain, Hughes, pouvait déclarer en 1908 que « *la constitution des Etats-Unis est ce que la Cour dit qu'elle est* »¹¹⁰⁸. Au regard de l'importance unanimement reconnue à la justice constitutionnelle, il s'avère nécessaire d'entourer la désignation de ses membres d'assez de précautions.

Comme en France, le pouvoir de désignation des membres de la Cour constitutionnelle béninoise est partagé entre le Président de la République et la direction de l'Assemblée nationale¹¹⁰⁹. En effet, au Bénin, « *la Cour constitutionnelle est composée de sept membres dont quatre sont nommés par le bureau de l'Assemblée nationale et trois par le Président de la République* »¹¹¹⁰. La constitution précise que la Cour constitutionnelle comprend trois magistrats ayant une expérience de quinze années au moins, deux juristes de haut niveau, Professeurs ou praticiens du droit, ayant une expérience de quinze années au moins et deux personnalités de grande réputation professionnelle. Si le profil des deux premières catégories de personnalités composant

¹¹⁰⁷ Cité par Alban A. COULIBALY, « La rénovation de la justice en Afrique : le rôle du juge dans la construction de l'Etat de droit », *RJPIC*, N°1, janvier-avril 1999, p. 58.

¹¹⁰⁸ Cité par Jean Paul JACQUE, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 77.

¹¹⁰⁹ En France, aux termes de 56 de la constitution française de 1958, « *le Conseil constitutionnel comprend neuf membres (...). Trois des membres sont nommés par le Président de la République, trois par le Président de l'Assemblée nationale, trois par le Président du Sénat* ».

¹¹¹⁰ Article 115 de la constitution béninoise de 1990.

la Cour constitutionnelle béninoise est précis, en revanche celui de la troisième catégorie, c'est-à-dire la référence à une « *grande réputation professionnelle* », est imprécis et donne libre cours à une appréciation souveraine des autorités investies du pouvoir de nomination. Le Président de la République nomme une personnalité de chaque catégorie alors que le bureau de l'Assemblée nationale en nomme une des deux dernières catégories et deux de la première catégorie. Le bureau de l'Assemblée nationale désigne ces personnalités en tenant « *compte des candidats des différents groupes parlementaires* »¹¹¹¹ afin d'assurer l'équilibre des forces politiques représentées à l'Assemblée nationale. Contrairement au Togo et en France, où le Président de la haute juridiction constitutionnelle est nommé par le Président de la République, au Bénin, il est élu par ses pairs pour une durée de cinq ans parmi les magistrats et juristes membres de la Cour.

Au Togo, la désignation des membres de la Cour constitutionnelle est confiée au Parlement et au Président de la République. Il faut préciser que jusqu'en 2002, la Cour constitutionnelle togolaise était composée de sept membres dont deux étaient élus par l'Assemblée nationale, un désigné par le Président de la République, un par le Premier ministre et un magistrat, un avocat et un enseignant de la faculté de droit, élus par leurs pairs¹¹¹². Quant au Président de la Cour constitutionnelle, il était élu par ses pairs¹¹¹³. Mais la révision constitutionnelle de décembre 2002 a modifié cette procédure de désignation en confiant seulement au Président de la République et au Parlement le pouvoir de désignation des membres de la Cour constitutionnelle. A l'issue de cette révision, la Cour constitutionnelle est désormais composée de neuf membres. En effet, le Président de la République, l'Assemblée nationale et le Sénat désignent chacun trois de ceux-ci dont un, dans chaque cas, en raison de ses compétences juridiques¹¹¹⁴. En

¹¹¹¹ Théodore **HOLO**, in Organisation internationale de la francophonie, Aspects du contentieux électoral en Afrique, Actes de séminaire de Cotonou, 11-12 novembre 1998, p. 170.

¹¹¹² Article 100 de la constitution togolaise de 1992, version originale.

¹¹¹³ Article 101 de la constitution togolaise de 1992, version originale.

¹¹¹⁴ Article 100 de la constitution togolaise de 1992 tel qu'issu de la révision de 2002 : « *la Cour constitutionnelle est composée de neuf (09) membres désignés pour sept ans renouvelables. Trois sont désignés par le Président de la République dont un (01) en raison de ses compétences juridiques. Trois (03) sont élus par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres. Ils doivent être choisis en dehors des députés. L'un d'entre eux doit être désigné en raison de ses compétences juridiques. Trois (03) sont élus par le sénat à la majorité des deux tiers (2/3) de*

attendant l'installation du Sénat, son pouvoir de désignation des trois membres de la Cour est actuellement confié à l'Assemblée nationale. Quant au Président de ladite Cour, il est désormais nommé par le Président de la République.

Le fait de confier la désignation des membres de la Cour constitutionnelle au Président de la République et au Parlement ou à la direction de ce dernier n'est pas à notre avis un gage d'indépendance de la Haute juridiction constitutionnelle, car les risques de récupération politique de celle-ci sont importants. Le « *devoir d'ingratitude* »¹¹¹⁵, dont parle Robert Badinter, à l'égard de l'autorité de nomination, est encore loin d'être une réalité en Afrique. Même aux Etats-Unis d'Amérique, la Cour suprême est de tendance conservatrice ou progressiste selon que la majorité de ses membres est désignée par un Président conservateur ou un Président démocrate¹¹¹⁶. Au Bénin, en cas de convergence entre majorités présidentielle et parlementaire, le parti au pouvoir disposera d'un pouvoir important dans la désignation des membres de la Cour constitutionnelle. Il en est de même au Togo. C'est pourquoi, nous préférons la procédure de désignation prévue au Niger.

En effet, aux termes de la constitution nigérienne de 1999, la Cour constitutionnelle est composée de sept membres. Elle comprend « *deux personnalités ayant une grande expérience professionnelle dont une proposée par le bureau de l'Assemblée nationale et une proposée par le Président de la République ; deux magistrats élus par leurs pairs ; un avocat élu par ses pairs ; un enseignant de la faculté de droit titulaire au moins d'un doctorat en droit public élu par ses pairs ; un*

ses membres. Ils doivent être choisis en dehors des sénateurs. L'un d'entre eux doit être désigné en raison de ses compétences juridiques ».

¹¹¹⁵ Cité par Dominique **TURPIN**, *Droit constitutionnel*, op. cit. p. 763.

¹¹¹⁶ Par exemple, pendant les douze ans qui précéderent l'année 1933, la présidence était tenue par les républicains, ce qui avait entraîné une composition républicaine et conservatrice très accusée de la Cour suprême. Ainsi, à l'avènement de Roosevelt à la présidence en 1933, le conservatisme de la Cour a failli provoquer un conflit constitutionnel d'une extrême gravité. Roosevelt, démocrate et par conséquent élu sur un programme interventionniste destiné à faire sortir les Etats-Unis de la crise économique qui sévissait depuis 1929 a dû faire face à la résistance de la Cour. En se fondant sur l'idée que le constituant de 1787 avait institué un régime libéral qui excluait toute intervention de l'Etat dans l'ordre économique, celle-ci se mit à annuler systématiquement les lois du New Deal, compromettant ainsi les chances de redressement économique. Le peuple cependant soutint Roosevelt qui fut réélu en 1936 avec une majorité nettement supérieure à celle qu'il avait obtenue précédemment. Le Président profita de sa popularité pour menacer la Cour d'une réforme de son statut, ce qui l'amena à s'incliner ; voir Bernard **CHANTEBOUT**, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 51.

représentant des Associations de Défense des Droits de l'Homme reconnu pour sa compétence en droit public »¹¹¹⁷. Le Président de la Cour est désigné par ses pairs¹¹¹⁸. On constate que cette formule confie la désignation des 2/5 des membres de la Cour constitutionnelle nigérienne à la société civile, ce qui est, à notre humble avis, un gage d'indépendance de la Cour. Les risques de récupération politique de celle-ci, sans être exclus, pourraient être réduits. La résistance de la Cour nigérienne au projet de référendum constitutionnel de l'ancien Président de la République, Mamadou Tandja, pourrait être mise, du moins en partie, à l'actif de cette procédure de désignation¹¹¹⁹. Certes, à l'issue de leur désignation par les différents organes compétents, l'ensemble des membres de la Cour constitutionnelle sont nommés par décret présidentiel. Mais il s'agit là d'une nomination de confirmation et la capacité de résistance du chef de l'Etat est pratiquement nulle, car il cherchera à tout prix à ne pas rentrer en conflit avec l'autorité de désignation. Au plus, l'indépendance des Cours constitutionnelles africaines pourraient être améliorées en renforçant le statut de leurs membres.

2. Renforcer le statut des membres de la Cour constitutionnelle

Le statut des membres de la Cour constitutionnelle est défini en vue d'assurer leur indépendance à l'égard du pouvoir politique ainsi que de toutes forces de pression. Ce statut régit essentiellement le mandat, les incompatibilités et les immunités du juge constitutionnel. L'accent sera surtout mis sur le mandat des membres de la Cour constitutionnelle en Afrique qui mérite d'être revisité.

Au Togo les membres de la Cour constitutionnelle sont nommés pour un mandat irrévocable de sept ans renouvelable indéfiniment. Il faut préciser que jusqu'en 2002, le

¹¹¹⁷ Article 104 de la constitution nigérienne de 1999.

¹¹¹⁸ Article 106 de la constitution nigérienne de 1990.

¹¹¹⁹ Le référendum constitutionnel du 4 août 2009 avait conduit à l'adoption d'une nouvelle constitution qui, contrairement à la précédente, ne limitait pas le nombre de mandats présidentiels et permettait au chef de l'Etat en place, Mamadou Tandja, de rester encore trois ans à la tête du pays malgré l'expiration de son mandat. L'organisation de ce référendum avait fait l'objet d'une grave crise institutionnelle au Niger. La Cour constitutionnelle avait déclaré le décret présidentiel du 5 juin 2009 portant convocation du peuple nigérien au référendum contraire à la constitution de 1999. Pour contourner l'hostilité de celle-ci, le chef de l'Etat s'était arrogé des pouvoirs exceptionnels, ce qui lui avait permis de dissoudre la Cour constitutionnelle et d'organiser le référendum ; voir seconde partie, chapitre 1.

mandat des membres de cette Cour n'était pas renouvelable. C'est la révision constitutionnelle de décembre de 2002 qui a rendu le mandat renouvelable indéfiniment.

Au Bénin, ils sont nommés également pour un mandat irrévocable de cinq ans mais renouvelable une seule fois. Quant au Niger, ils sont désignés pour un mandat irrévocable de six ans non renouvelable. L'irrévocabilité prévue par le nouveau constituant africain est satisfaisante, car elle protège le juge constitutionnel contre les humeurs de l'autorité de nomination. De même, le non renouvellement de mandat prévu par le constituant nigérien de 1999 est plus satisfaisant au regard des avantages considérables accordés aux membres des Cours constitutionnelles en Afrique. En effet, leur traitement est aligné sur celui des ministres, ce qui fait que, dans une perspective de renouvellement de leur mandat, la plupart des membres des Cours Constitutionnelles en Afrique cherchent « à éviter les occasions de déplaire à celui qui peut [les] nommer à nouveau »¹¹²⁰. Même en France, le mandat des membres du Conseil constitutionnel nommés n'est pas renouvelable¹¹²¹. Ainsi, l'irrévocabilité du mandat des membres des Cours constitutionnelles africaines doit être nécessairement accompagnée du non renouvellement, ce qui fera, comme le note le Professeur Charles EISENMANN, qu'ils n'auront « plus rien à craindre ni à attendre de l'autorité de nomination »¹¹²². Aux Etats-Unis d'Amérique, les membres de la Cour suprême sont nommés à vie par le Président. Certes, le mandat à vie constitue aussi un moyen de garantir l'indépendance des membres de l'institution juridictionnelle, car une fois nommés ceux-ci ne doivent plus rien à l'autorité de nomination. Mais, en Afrique, ce système, qui risque d'entraîner une corruption ou une récupération politique des membres des Cours constitutionnelles par le parti au pouvoir, est à écarter.

Quant aux incompatibilités, elles visent à prévenir tout conflit d'intérêts. En général, les fonctions de membres de la Cour constitutionnelle en Afrique noire francophone sont incompatibles avec la qualité de membre de Gouvernement, l'exercice

¹¹²⁰ Philippe **ARDENT** et Bertrand **MATHIEU**, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, op. cit., p. 119.

¹¹²¹ Article 56 de la constitution française de 1958.

¹¹²² Cité par Jean **GICQUEL** et Jean-Eric **GICQUEL**, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 735.

de tout mandat électif, de tout emploi public, civil ou militaire, de toute autre activité professionnelle ainsi que de toute fonction de représentation nationale¹¹²³.

S'agissant des immunités, elles ont pour finalité de protéger les membres des Cours constitutionnelles contre toute arrestation ou poursuite judiciaire arbitraire. Au Togo, les membres de la Cour constitutionnelle, pendant la durée de leur mandat, ne peuvent être poursuivis ou arrêtés sans l'autorisation de la Cour constitutionnelle sauf les cas de flagrant délit¹¹²⁴. Il en est de même au Niger¹¹²⁵. Au Bénin, leur poursuite est subordonnée à l'autorisation de la Cour constitutionnelle et le bureau de la Cour suprême siégeant en session conjointe sauf les cas de flagrant délit où les Présidents de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême doivent être saisis immédiatement et au plus tard dans les quatre-huit heures¹¹²⁶. Dans l'ensemble, les immunités et les incompatibilités sont suffisamment satisfaisantes.

En tout état de cause, il faut préciser avec le Professeur Adama KPODAR « *qu'en réalité, il n'existe pas de procédure idéale [de désignation pouvant garantir automatiquement l'indépendance du juge constitutionnel]. Il y a toujours un risque de politisation ou de corporatisme. Seuls l'environnement démocratique et l'esprit d'indépendance des juges comptent* »¹¹²⁷. Une fois le statut des membres de la Cour constitutionnelle renforcé, il faut élargir sa saisine.

B. ELARGIR LA SAISINE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Pour que le juge constitutionnel puisse exercer sa mission, il faut qu'il soit saisi. En Afrique noire francophone, le constituant prévoit à la fois le contrôle par voie d'action et le contrôle par voie d'exception. Ce dédoublement du mode de contrôle

¹¹²³ Articles 103 de la constitution togolaise de 1992, 115 de la constitution béninoise de 1990, 108 de la constitution nigérienne de 1999.

¹¹²⁴ Article 103 de la constitution togolaise de 1992.

¹¹²⁵ Article 105 de la constitution nigérienne de 1999.

¹¹²⁶ Article 115 de la constitution béninoise de 1990.

¹¹²⁷ Adama **KPODAR**, « Réflexion sur la justice constitutionnelle à travers le contrôle de constitutionnalité de la loi dans le nouveau constitutionnalisme : les cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo », op. cit., p. 142.

mérite d'être maintenu. Toutefois, il faut prévoir aussi l'action populaire à l'instar du constituant béninois.

1. Maintenir le dédoublement du mode de contrôle

En matière de justice constitutionnelle, définie comme « *l'ensemble des institutions et techniques grâce auxquelles est assurée, sans restrictions, la suprématie de la constitution* »¹¹²⁸, la doctrine distingue le modèle américain du modèle européen¹¹²⁹.

Le premier, qui est apparu en 1803 (à l'occasion de l'affaire *Marbury v. Madison*)¹¹³⁰, se caractérise par quatre traits essentiels : il s'agit en premier lieu d'un contrôle diffus, en second lieu d'un contrôle concret ; troisièmement, le contrôle intervient généralement *a posteriori* par voie d'exception et enfin la décision rendue bénéficie en principe d'une autorité relative de la chose jugée. En effet, ce contrôle est dit "diffus" car il peut être effectué par n'importe quel juge fédéral ou étatique. Il est "concret" dans la mesure où il s'exerce à l'occasion de cas concrets et de litiges particuliers. Il apparaît alors comme un simple « *incident d'un procès* »¹¹³¹. Le contrôle ne peut s'exercer par principe qu' "*a posteriori*" d'autant plus qu'il est déclenché le plus souvent par tout justiciable qui, à l'occasion d'un procès ordinaire civil ou administratif, peut soulever, pour sa défense, une exception d'inconstitutionnalité. La décision rendue bénéficie de l'autorité relative de la chose jugée puisque le jugement

¹¹²⁸ Louis FAVOREU et autres, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 227.

¹¹²⁹ Idem. pp. 229-251

¹¹³⁰ L'affaire est née du changement politique opéré au tournant du siècle. En 1800, Thomas Jefferson est élu Président des Etats-Unis et les Républicains emportent également la majorité à la chambre des Représentants et au Sénat. Durant la phase de passation du pouvoir, John Adams, le Président battu, cherchant à préserver l'influence du parti fédéraliste, entreprit de nommer plusieurs dizaines de juges fédéraux parmi les fidèles de son mouvement. Quelques nominations, dont celle de William Marbury, ne purent toutefois intervenir à temps et Jefferson et le nouveau Secrétaire d'Etat James Madison en profitèrent pour s'y opposer. A. Marbury intenta alors un recours devant la Cour suprême invoquant certaines dispositions de la loi sur l'organisation du pouvoir judiciaire (Judiciary Act) de 1789. Ce texte permettait notamment de demander à la Cour d'ordonner à la nouvelle administration d'effectuer les nominations. John Marshall, Fédéraliste convaincu qui avait été dans l'intervalle nommé par John Adams à la tête de la Cour suprême, rédigea à cette occasion une « *opinion* » dont on peut mesurer, avec le recul, le caractère décisif pour le système constitutionnel américain et, au-delà, pour la diffusion du principe même du contrôle de constitutionnalité ; voir Louis FAVOREU et autres, *Droit constitutionnel*, op. cit. pp. 233-234.

¹¹³¹ Joseph BARTHELEMY et Paul DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., p. 214.

d'inconstitutionnalité ne vaut que pour l'affaire et les parties en cause. Ainsi, « *le juge n'annule pas l'acte inconstitutionnel et n'en ordonne pas le retrait : il se contente d'en refuser l'application dans un procès déterminé* »¹¹³².

Le second modèle, appelé encore le modèle autrichien¹¹³³, se caractérise également par quatre traits essentiels. Il s'agit tout d'abord d'un contrôle concentré, confié à une juridiction constitutionnelle spécifique disposant d'un monopole d'interprétation constitutionnelle. Ensuite, il s'agit d'un contrôle abstrait, c'est-à-dire exercé par voie d'action. En outre, le contrôle abstrait peut se faire *a priori* ou *a posteriori*, c'est-à-dire avant ou après la promulgation de la loi ou la ratification du traité¹¹³⁴. Enfin, conformément au schéma kelsenien, chaque fois que la Cour constitutionnelle statue sur une loi de manière abstraite, la logique du système veut que sa décision soit revêtue d'une autorité absolue de chose jugée. Ainsi, comme le disent si bien Joseph Barthélemy et Paul Duez, ce contrôle vise à « *tuer l'acte inconstitutionnel* »¹¹³⁵.

Une analyse approfondie des dispositions relatives aux Cours constitutionnelles en Afrique montre que le constituant africain des années 1990 combine à la fois le modèle européen de contrôle par voie d'action et le modèle américain de contrôle par voie d'exception.

En effet, concernant le contrôle par voie d'action, le constituant togolais de 1992 prévoit que « *les lois peuvent, avant leur promulgation, lui (Cour constitutionnelle) être déférées par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de*

¹¹³² Joseph **BARTHELEMY** et Paul **DUEZ**, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., p. 209.

¹¹³³ Le modèle européen est dit encore modèle autrichien parce que non seulement l'Autriche en donne la première illustration, mais aussi, sans doute, en raison de la nationalité de son inventeur (Hans Kelsen) qui présenta, en 1942, l'opposition entre système américain et système autrichien dans une revue américaine (publiée en français in *RFDC* 1-1990). De modèle autrichien, on est passé alors naturellement au modèle européen ; voir Louis **FAVOREU** et autres, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 242.

¹¹³⁴ Le contrôle *a priori* ou préalable est institué en France et au Portugal. La saisine est alors réservée, en général, à des autorités politiques qui vont porter directement la loi ou le traité, notamment devant le juge constitutionnel, afin d'en faire vérifier la conformité à la norme supérieure. Quant au contrôle *a posteriori*, il est institué en Autriche, en Allemagne, en Italie, en Portugal, en Espagne et en Belgique). Il s'agit d'un contrôle déclenché par des responsables de l'exécutif, des parlementaires ou des organes de diverses collectivités autonomes. Dans certains pays, ce contrôle doit être exercé dans un délai assez bref (trente jours en Italie, trois mois en Espagne, par exemple) ce qui tend à le rapprocher du contrôle de type préventif (*a priori*) ; voir Louis **FAVOREU** et autres, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 247.

¹¹³⁵ Joseph **BARTHELEMY** et Paul **DUEZ**, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., p. 208.

l'Assemblée nationale ou un cinquième (1/5) des membres de l'Assemblée nationale »¹¹³⁶. La constitution nigérienne de 1999 est rédigée dans les mêmes termes à cette différence près qu'au Niger, un dixième des députés peut saisir la Cour constitutionnelle¹¹³⁷. Au Bénin, le constituant s'est montré plus libéral, car la Cour constitutionnelle se prononce sur la constitutionnalité des lois avant leur promulgation à la demande du Président de la République « *ou de tout membre de l'Assemblée nationale* »¹¹³⁸. De même, dans nos pays de référence, la Cour se prononce obligatoirement sur la conformité à la constitution des lois organiques avant leur promulgation, des règlements intérieurs des Chambres, des Hautes autorités de l'Audiovisuel et de la communication et des Conseils économiques et sociaux avant leur application¹¹³⁹.

Comme on peut le constater, il s'agit d'un contrôle abstrait, *a priori* qui a été institué par les constituants de nos pays d'étude. Ainsi, désormais, « *la loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la constitution* »¹¹⁴⁰. La justice constitutionnelle s'analyse alors en « *un frein à la démocratie majoritaire* »¹¹⁴¹ ou en « *un arbitre du jeu politique et un précepteur des gouvernants* »¹¹⁴².

Quant au contrôle par voie d'exception, le constituant togolais, à l'instar de ses homologues nigérien et béninois¹¹⁴³, a devancé le constituant français¹¹⁴⁴ en prévoyant

¹¹³⁶ Article 104 alinéa 4 de la constitution togolaise de 1992.

¹¹³⁷ Article 112 alinéa 2 de la constitution nigérienne de 1999.

¹¹³⁸ Article 121 alinéa 1 de la constitution béninoise de 1990.

¹¹³⁹ Articles 104 alinéa 5 de la constitution togolaise de 1992, 123 de la constitution béninoise de 1990, 112 alinéa 1 de la constitution nigérienne de 1999.

¹¹⁴⁰ Décision du Conseil constitutionnel français, 23 août 1985, Nouvelle-Calédonie, Chr. n° 35, p. 184.

¹¹⁴¹ Pierre Avril, cité par Jean **GICQUEL** et Jean-Eric **GICQUEL**, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 755.

¹¹⁴² Théodore **HOLO**, « Emergence de la justice constitutionnelle », op. cit., p. 104.

¹¹⁴³ Article 122 de la constitution béninoise de 1990, 113 de la constitution nigérienne de 1999.

¹¹⁴⁴ En France, jusqu'à la réforme constitutionnelle de juillet 2008, aucun justiciable n'était admis à soulever devant le juge ordinaire l'inconstitutionnalité de la loi qui lui est appliquée. C'est la révision constitutionnelle de juillet 2008 qui a introduit le contrôle par voie d'exception en France. En effet, le nouvel article 61-1 dispose que « *lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé* » ; lire entre autres, Didier **CHAUVAUX**, « L'exception d'inconstitutionnalité, 1990-2009 : réflexion sur un retard », *Revue de droit public*, n°3-2009, p. 566 et s. ; Yves **GAUDEMET**, « Brouillard dans les Institutions : à propos de l'exception d'inconstitutionnalité », *Revue de droit public*, n°3-2009, p.581 et s. ; Dominique **ROUSSEAU**, « La question préjudicielle de constitutionnalité : un big bang juridictionnel? », *Revue de droit public*, n°3-2009, p. 631 et s. ; Frédéric **SUDRE**, « Question

qu' « au cours d'une instance judiciaire, toute personne physique ou morale peut, "in limine litis", devant les cours et tribunaux, soulever l'exception d'inconstitutionnalité d'une loi. Dans ce cas, la juridiction sursoit à statuer et saisit la Cour constitutionnelle »¹¹⁴⁵ qui doit statuer dans un délai d'un mois, réduit à huit jours en cas d'urgence. Ainsi, il s'agit d'un contrôle concret à l'américaine. Mais à la différence du modèle américain, dans nos pays d'étude, le juge de l'action n'est pas juge de l'exception, car le juge judiciaire, devant lequel l'exception d'inconstitutionnalité est soulevée, n'est pas compétent pour se prononcer sur la conformité de la loi litigieuse à la constitution. Il doit sursoir à statuer et saisir la Cour constitutionnelle d'une question préjudicielle. En outre, contrairement aux Etats-Unis où la décision rendue revêt une autorité relative de la chose jugée, dans nos pays de référence, une disposition déclarée inconstitutionnelle doit être retirée de l'ordonnancement juridique ou déclarée caduque¹¹⁴⁶.

Outre cette saisine indirecte de la juridiction constitutionnelle par le justiciable, il est nécessaire de prévoir la saisine populaire, surtout en matière de protection des droits et liberté fondamentaux.

2. La nécessité de généraliser l'option béninoise d'initiative populaire

Le constituant africain des années 1990 fait du juge constitutionnel « *le gardien d'un trésor* »¹¹⁴⁷, celui des libertés publiques et des droits fondamentaux¹¹⁴⁸. Cependant, malgré cette noble mission confiée au juge constitutionnel, on constate malheureusement que peu sont les constituants africains qui reconnaissent au citoyen le droit de saisir directement la Cour en cas de violation de l'un de ses droits fondamentaux, « *entendus comme un ensemble de droits et de garanties que l'ordre*

préjudicielle de constitutionnalité et convention européenne des droits de l'homme », *Revue de droit public*, n°3-2009, p. 671 et s.

¹¹⁴⁵ Article 104 alinéa 6 de la constitution togolaise de 1992.

¹¹⁴⁶ Article 104 in fine de la constitution togolaise de 1992, 113 alinéa 2 de la constitution nigérienne de 1999, 124 de la constitution béninoise de 1990.

¹¹⁴⁷ Georges Vedel, cité par Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 740.

¹¹⁴⁸ Article 99 de la constitution togolaise de 1992, 121 alinéa 2 de la constitution béninoise de 1990.

constitutionnel reconnaît aux particuliers dans leur rapport avec les pouvoirs publics »¹¹⁴⁹. Seuls le Bénin, le Gabon et le Congo font figure d'exception¹¹⁵⁰.

En effet, convaincu que la protection des droits fondamentaux de la personne humaine et des libertés publiques ne sera qu'une chimère si le citoyen lésé dans ses droits ne peut saisir directement la Cour constitutionnelle, le constituant béninois prévoit que « *tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels* »¹¹⁵¹. Il se montre encore plus généreux en reconnaissant à la Cour un pouvoir d'autosaisine en précisant qu'elle « *se prononce d'office sur la constitutionnalité des lois et de tout texte réglementaire censés porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques. Elle statue plus généralement sur les violations des droits de la personne humaine et sa décision doit intervenir dans un délai de huit jours* »¹¹⁵². Ce sont ces dispositions qui assurent à la justice constitutionnelle béninoise en matière de protection des droits de l'homme et des libertés publiques toute sa vitalité, son effectivité et son efficacité. C'est dans ce sens que le Professeur Théodore HOLO estime que « *l'exception que constitue la justice constitutionnelle au Bénin ne se conçoit pas sans cette générosité de sa saisine* »¹¹⁵³. A titre d'illustration, de juin 1993 à décembre 2008, elle a rendu 2400 décisions dont 1728 en contrôle de constitutionnalité. En 2008, à la date du 11 décembre, la Cour a rendu 117 décisions relatives à la violation des droits fondamentaux et des libertés publiques¹¹⁵⁴. D'ailleurs, elle s'est montrée encore plus proche des victimes en leur reconnaissant un droit à réparation.

En effet, pendant longtemps, la protection des libertés fondamentales par le juge constitutionnel béninois se limitait à une stérile constatation de leur violation. Mais depuis 2002, il a donné plus de poids et d'intérêt à sa thérapie en ouvrant le droit à réparation du préjudice subi sur le fondement non seulement de la constitution et de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, mais encore de la doctrine et de la

¹¹⁴⁹ Théodore HOLO, « Emergence de la justice constitutionnelle », op. cit., p. 108.

¹¹⁵⁰ Idem. p. 107.

¹¹⁵¹ Article 3 in fine de la constitution béninoise de 1990.

¹¹⁵² Article 121 alinéa 2 de la constitution béninoise de 1990.

¹¹⁵³ Théodore HOLO, « Emergence de la justice constitutionnelle », op. cit., p. 108.

¹¹⁵⁴ Idem.

coutume internationales¹¹⁵⁵. Cette décision fut confirmée au grand bonheur des défenseurs des droits de l'homme par les décisions DCC 02-58 du 4 juin 2002, où la Cour a sanctionné le comportement de la garde rapprochée du Président de la République et DCC 03-088 du 28 mai 2003 par laquelle elle a condamné le comportement du Directeur général de la police nationale. Mais cette jurisprudence connaît deux limites. D'une part, tout en consacrant le droit à réparation, la Cour se déclare incompétente pour décider de la nature et du quantum de la réparation. Cette difficulté peut être toutefois surmontée avec le concours du juge ordinaire, gardien traditionnel des libertés publiques¹¹⁵⁶. D'autre part, le simple « *constat de la violation des droits fondamentaux, la condamnation à réparation du préjudice subi ne suffisent pas pour autant à rétablir la victime automatiquement dans ses droits et faire cesser les violations qu'elle endure, surtout dans l'hypothèse d'une garde à vue ou d'une détention abusive et arbitraire* »¹¹⁵⁷. Il aurait dû pouvoir adresser des injonctions au Gouvernement afin de rétablir définitivement la victime dans ses droits. Or, en 2004 elle s'est déclarée « *incompétente pour donner des injonctions au Gouvernement et pour faire des rappels à l'ordre* »¹¹⁵⁸ en précisant que la constitution ne lui en donne pas compétence.

Il faut remarquer que la justice constitutionnelle béninoise doit son succès et son effectivité en matière de protection des droits de la personne humaine et des libertés publiques à la saisine populaire. On constate que dans les autres pays d'Afrique noire francophone comme au Togo, où le citoyen ne peut saisir directement la Cour constitutionnelle, l'activité de celle-ci se limite au contentieux électoral. Or, la mission principale qui était confiée au juge constitutionnel dès les années 1990 était sans doute celle de la protection des droits de l'homme et des libertés publiques durement éprouvés durant la période du monolithisme politique. On ne peut pas vouloir protéger les droits des citoyens et refuser en même temps à ces derniers les moyens de les faire valoir.

¹¹⁵⁵ Cf. Théodore **HOLO**, « Emergence de la justice constitutionnelle », op. cit., p. 111 ; Décision de la Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 02-052 du 31 mai 2002.

¹¹⁵⁶ Cf. Théodore **HOLO**, « Emergence de la justice constitutionnelle », op. cit., p. 111-112.

¹¹⁵⁷ Idem.

¹¹⁵⁸ Décision de la Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 04-047 du 18 mai 2004.

C'est pourquoi, nous plaçons en faveur de la reconnaissance aux citoyens le droit de saisir directement la Cour constitutionnelle lorsque les gouvernants violent leurs droits comme ils peuvent le faire devant les autres juridictions.

§2. LES JURIDICTIONS CLASSIQUES

La garantie effective des droits de la personne humaine et des libertés publiques ne peut pas être l'œuvre exclusive de la justice constitutionnelle. La construction d'un Etat de droit passe aussi par l'efficacité des juridictions administratives et judiciaires. C'est ce que semble ignorer le constituant africain des années 1990 qui a reconduit l'organisation judiciaire telle qu'elle existait sous le monolithisme politique. Celle-ci se caractérise par le principe d'unité de juridiction et de dualité de contentieux¹¹⁵⁹. A notre humble avis, il faut créer une justice administrative autonome (A) et renforcer l'indépendance du juge judiciaire (B).

A. CREER UNE JURIDICTION ADMINISTRATIVE AUTONOME

Compte tenu de l'importance de la justice administrative dans la construction de l'Etat de droit, il est nécessaire d'instituer un juge spécial pour connaître des affaires dans lesquelles l'administration serait mise en cause.

1. L'importance de la justice administrative dans la construction de l'Etat de droit

En France, le Conseil d'Etat, la plus haute juridiction en matière du contentieux administratif, joue une double fonction, celle de « *juge de l'administration et [de] conseiller du Gouvernement* »¹¹⁶⁰. Ce rôle de conseiller du Gouvernement vise en amont à prévenir les cas d'irrégularité qui pourraient entacher les actes administratifs. Ainsi, le Conseil d'Etat est consulté par le Gouvernement dans un certain nombre de domaines.

¹¹⁵⁹ Article 116 de la constitution nigérienne de 1999, 119 de la constitution togolaise de 1992, 131 de la constitution béninoise de 1990.

¹¹⁶⁰ Georges DUPUIS, Marie José GUEDON, Patrice CHRETIEN, op. cit., p. 211.

Tantôt la consultation de la haute juridiction administrative est obligatoire¹¹⁶¹, tantôt elle est facultative. Les décrets pris sur avis obligatoire du Conseil d'Etat sont appelés décrets en Conseil d'Etat et comportent dans leurs visas la mention « *Le conseil d'Etat entendu* ». En dehors de ces derniers, le Gouvernement peut soumettre pour avis tout projet de décret. Ce décret comportera alors dans ses visas la mention « *vu l'avis du conseil d'Etat* ». Si à première vue la consultation du Conseil d'Etat vise à éviter « *à la puissance publique de voir ses actes presque systématiquement annulés pour illégalité à la suite de recours pour excès de pouvoir intentés par les administrés* »¹¹⁶², elle vise aussi et surtout à décourager, voire à empêcher l'administration de prendre des actes manifestement attentatoires aux droits de la personne humaine et aux libertés publiques. Elle s'inscrit donc dans une tendance de soumission de l'administration à la règle de droit.

Contrairement à ses homologues togolais et nigérien, le constituant béninois de 1990 prévoit la consultation, par le Gouvernement, de la Cour suprême qui est la plus haute juridiction béninoise « *en matière administrative, judiciaire et des comptes de l'Etat* »¹¹⁶³. Mais cette consultation est prévue en des termes vagues puisque le constituant ne précise pas les domaines dans lesquels elle doit intervenir. En effet, il se contente de dire que « *la Cour suprême est consultée par le Gouvernement plus généralement sur toutes les matières administratives et juridictionnelles. Elle peut, à la demande du chef de l'Etat, être chargée de la rédaction et de la modification de tous les textes législatifs et réglementaires, préalablement à leur examen par l'Assemblée nationale* »¹¹⁶⁴. Il ressort de cette disposition que cette consultation n'est pas obligatoire, car l'utilisation de l'expression permissive « *peut* » laisse au Gouvernement une appréciation discrétionnaire de l'opportunité de recourir au service consultatif de la Cour suprême. En dehors de ce rôle consultatif, c'est « *de l'exercice concret du contrôle*

¹¹⁶¹ Projets de lois, projets d'ordonnances établis en vertu de l'article 38 de la Constitution, décret modifiant des dispositions législatives en application de l'article, alinéa 2, de la constitution et, plus généralement tous textes pour lesquels une disposition législative (ce qui est fréquent) prévoit qu'ils seront soumis au Conseil d'Etat ; voir Georges DUPUIS, Marie José GUEDON, Patrice CHRETIEN, op. cit., pp. 211-212.

¹¹⁶² Palouki MASSINA, « Plaidoyer pour le fonctionnement de la justice administrative au Togo », *Penant*, n° 804, octobre-décembre 1990, p. 405.

¹¹⁶³ Article 131 de la constitution béninoise de 1990.

¹¹⁶⁴ Article 132 de la constitution béninoise de 1990.

*juridictionnel sur les actes administratifs que dépend au fond l'efficacité de la protection de l'Etat de droit »*¹¹⁶⁵. Selon le Professeur HOLO, « *l'arbitraire administratif est plus sournois, plus redoutable que l'arbitraire politique, [car il est] plus secret, plus quotidien, plus individualisé dans ses effets (...)* »¹¹⁶⁶.

En effet, le pouvoir exécutif constitue la principale menace sur les libertés publiques. D'ailleurs sous le monolithisme politique, les violations quotidiennes des droits de l'homme et des libertés publiques étaient le fait de l'exécutif. Les autorités administratives, par lesquelles agit l'exécutif, ont le pouvoir de prendre des décisions unilatérales qui s'imposent aux administrés en vertu du privilège de la puissance publique qui constitue l'élément fondamental de l'action administrative. En vertu de ses pouvoirs de police, l'administration est souvent conduite à réglementer ou à restreindre les libertés publiques lorsque les circonstances l'exigent¹¹⁶⁷. Le souci de l'efficacité, la défense de l'intérêt général, l'impératif de l'ordre public sont les prétextes à cette restriction de liberté¹¹⁶⁸. Par exemple au Togo, les manifestations publiques sont interdites pendant les jours ouvrables. De même, les révocations illégales, le refus du permis de construire, le rejet des dossiers à une nomination ou à un concours sont, entre autres, des actes quotidiens de l'administration qui portent ostensiblement atteinte aux droits de la personne humaine et aux libertés publiques¹¹⁶⁹. Ainsi, l'administration « *n'apparaît plus seulement comme un instrument de promotion et de sécurisation collective mais aussi comme un agent d'oppression* »¹¹⁷⁰. Contre ces irrégularités, les

¹¹⁶⁵ Jacques **CHRVALLIER**, « L'Etat de droit », op. cit. p. 340.

¹¹⁶⁶ Théodore **HOLO**, « Emergence de la justice constitutionnelle », op. cit. p. 109.

¹¹⁶⁷ En la matière, le juge administratif français exerce une analyse approfondie du bien-fondé des actes de police et exerce un contrôle maximum. En effet, le juge vérifie le respect des compétences, des formes, des procédures, la régularité du but et des motifs de droit et de fait. A propos de ces derniers, il vérifie *l'exactitude matérielle des faits*, c'est-à-dire l'existence d'une menace effective de désordre ; il contrôle *la qualification juridique* des faits, c'est-à-dire si la menace de désordre est bien de nature à justifier une mesure de police ; enfin, il s'interroge sur le point de savoir si la menace de désordre est, en l'espèce, assez grave pour imposer la décision qui a été prise : il doit y avoir adaptation aux circonstances et toute limitation des libertés publiques n'est régulière que si elle est nécessaire face à une situation de fait. Le juge contrôle donc, en définitive, *l'adéquation des moyens aux fins*, la gravité d'une mesure devant correspondre à la gravité de la menace : au nom du principe de proportionnalité, il censure en réalité des décisions qu'il estime inopportunes ; voir dans ce sens CE 19 février 1909, Abbé Olivier, *R.* 181 ; CE 19 mai 1933, Benjamin, *R.* 541.

¹¹⁶⁸ Voir Palouki **MASSINA**, « Hésitations dans l'organisation des libertés : l'intention libérale contrariée », *Penant*, 1997, pp. 32 et s.

¹¹⁶⁹ Cf. Théodore **HOLO**, « Emergence de la justice constitutionnelle », op. cit. p. 109.

¹¹⁷⁰ Jacques **CHEVALLIER**, « L'Etat de droit », *Revue de droit public*, 1988, p. 314.

exigences d'un Etat de droit commandent une protection spéciale et nous sommes convaincus que seul un juge spécial, le juge administratif, formé à cet effet, peut constituer un rempart efficace contre toutes les dérives de l'administration.

2. Instituer un juge spécial en matière administrative

Contrairement en France où existe une dualité de juridiction¹¹⁷¹, la plupart des pays d'Afrique noire francophone prévoient une unité de juridiction en confiant au juge de droit commun le contentieux administratif. La constitution togolaise de 1992, à l'instar des autres constitutions de la sous région, dispose que « *les principes d'unité de juridiction juridictionnelle et de séparation des contentieux, sont à la base de l'organisation et du fonctionnement des juridictions administratives et judiciaires* »¹¹⁷². L'ordonnance n°78-35 du 7 septembre 1978, qui reste encore en vigueur, crée une chambre administrative à la Cour d'appel de Lomé et une autre à la Cour suprême¹¹⁷³.

¹¹⁷¹ En France, la loi des 16-24 août 1790 interdit aux tribunaux de s'immiscer dans l'action administrative en disposant que « *les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions* ». Quant au décret du 16 fructidor an III, il dispose que « *défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration de quelque espèce qu'ils soient* ». Après une étape de justice retenue et de justice déléguée, la loi du 24 mai 1872 consacra le Conseil d'Etat comme juge de l'administration. L'article 9 de cette loi dispose que « *le Conseil d'Etat statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative et sur les demandes en annulation pour excès de pouvoir formés contre les actes des diverses autorités administratives* ». Cette dualité de juridiction est constitutionnellement garantie par le Conseil constitutionnel. Dans sa décision du 23 janvier 1987, relative au *Conseil de la concurrence*, il jugea que « *conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, figure au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle* » ; voir Georges DUPUIS, Marie-José GUEDON, Patrice CHRETIEN, op. cit., pp. 45-49.

¹¹⁷² Article 119 de la constitution togolaise de 1992.

¹¹⁷³ Pendant la période coloniale, le contentieux administratif était réparti entre deux institutions : un conseil du contentieux administratif, organisé par un décret du 23 novembre 1954, avait compétence pour connaître en premier ressort de la matière de pleine juridiction, l'appel étant ouvert devant le Conseil d'Etat français, auquel était réservé par ailleurs le contentieux de l'annulation. Une loi du 3 mars 1958 est venue donner le nom de tribunal au conseil du contentieux sans modifier l'organisation posée par le décret de 1954. La fin de la communauté par suite de l'accession des anciens territoires à l'indépendance a donné lieu à une modification des structures et à une nouvelle répartition des tâches : le contentieux de pleine juridiction relève toujours de la compétence du tribunal administratif qui a été maintenu ; celui de l'annulation est, en revanche, attribué par la loi n°

La première est la juridiction administrative de droit commun. Elle connaît en premier ressort des recours en responsabilité opposant d'une part les administrés à l'administration et, d'autre part, l'administration à ses agents. La seconde, quant à elle, fait office de juridiction d'appel des décisions rendues par la chambre administrative de la Cour d'appel. Elle est également chargée du contentieux de l'annulation des actes réglementaires. Cette organisation judiciaire, qu'on rencontre également dans les autres pays d'Afrique noire francophone¹¹⁷⁴, n'a pas été remise en cause par les textes constitutionnels et législatifs du renouveau constitutionnel. Elle donne une importance secondaire, voire symbolique à la juridiction administrative en Afrique noire francophone.

Au Togo, la justice administrative ne fonctionne même pas du tout et, par conséquent, l'administration n'est pas soumise au droit. Les quelques rares recours déposés devant le bureau de la Cour d'appel et celui de la Cour suprême n'ont pas pu trouver de juge. Au Bénin, les administrés « *pour la défense de leur liberté garantie par la constitution s'adressent spontanément ou tout du moins davantage au juge constitutionnel qu'au juge administratif* »¹¹⁷⁵. Le caractère symbolique et embryonnaire de la justice administrative se remarque aussi au niveau de la formation des magistrats. En effet, ceux-ci reçoivent une formation essentiellement judiciaire au mépris des principes d'unité de juridiction et de dualité de contentieux. Il est évident qu'ils ne sont pas bien outillés pour être conseillers du Gouvernement ni juges de l'administration.

En conséquence, nous plaillons en faveur de l'institution d'un juge spécial de l'administration. Il serait nécessaire que les étudiants de droit public soient recrutés et qu'ils reçoivent une formation spéciale car, la responsabilité de l'Etat « *a ses règles*

62-9 du 14 mars 1962 à la Cour suprême créée par la loi d'organisation judiciaire de 1961. C'est la loi n° 64-11 du 31 octobre 1964 relative à l'organisation de la Cour suprême qui, la première, a organisé ladite Cour en quatre chambre dont une chambre administrative chargée de connaître en appel des décisions rendues en premier ressort par le tribunal administratif et des recours pour excès de pouvoir. Mais ces dispositions n'avaient jamais été appliquées et les chambres correspondantes n'ont pu être organisées ; voir Palouki **MASSINA**, « Plaidoyer pour le fonctionnement de la justice administrative au Togo », op. cit., pp. 407-408.

¹¹⁷⁴ Voir Palouki **MASSINA**, « Plaidoyer pour le fonctionnement de la justice administrative au Togo », op. cit., pp. 409-410 ; Pierre **LAMPUE**, « La justice administrative dans les Etats d'Afrique francophone », *Revue juridique et politique*, 1965, n° 1, pp.3-30.

¹¹⁷⁵ Théodore **HOLO**, « Emergence de la justice constitutionnelle », op. cit., p. 110.

*spéciales qui varient suivant les besoins de service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat et les droits privés »*¹¹⁷⁶. L'administration, fonctionnant suivant des règles particulières, différentes de celles de droit privé, ne peut, par conséquent, être soumise au juge judiciaire et aux règles de droit privé. La création d'un juge spécial de l'administration prouvera que l'Etat africain a vraiment la volonté de se soumettre au droit, ce qui rassurera les administrés qui ne considéreront plus un recours contre l'administration comme un acte incivique ou de rébellion. Il revient donc à l'Etat de contribuer par ses actes à combattre cette « *crainte révérencieuse* »¹¹⁷⁷ à l'égard de l'administration. De même, la puissance publique doit encore rassurer les citoyens en renforçant l'indépendance du juge judiciaire.

B. RENFORCER L'INDEPENDANCE DU JUGE JUDICIAIRE

L'affirmation de l'indépendance du juge africain dès les années 1990 reste encore étouffée au sein du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), organe pourtant censé assurer l'indépendance de la magistrature. C'est pourquoi, pour garantir cette indépendance du juge judiciaire, il faut impérativement réformer ce conseil.

1. Une indépendance affirmée

Contrairement à son homologue français¹¹⁷⁸, le constituant africain érige la justice judiciaire en un véritable pouvoir¹¹⁷⁹. L'article 113 de la constitution togolaise de 1992 fait d'elle garant des libertés individuelles et des droits fondamentaux. L'indépendance de la justice est recherchée à travers la définition du statut organique et fonctionnel des juges.

¹¹⁷⁶ Tribunal des conflits 8 février 1873, Blanco, G.A.J.A., n°1.

¹¹⁷⁷ Palouki **MASSINA**, « Plaidoyer pour le fonctionnement de la justice administrative au Togo », op. cit., p. 413.

¹¹⁷⁸ Le titre VIII de la constitution française de 1958 parle de l'autorité judiciaire. Selon le Professeur Bernard **CHATEBOUT**, c'est en raison de l'hostilité viscérale des révolutionnaires de 1789 aux abus des Cours de justice de l'Ancien Régime que la tradition constitutionnelle française s'oppose à la reconnaissance d'un « *Pouvoir judiciaire* ». Les lois constitutionnelles de 1875 ne traitaient pas de la justice. La constitution de 1946 n'en parlait que dans un titre IX intitulé « *Du Conseil supérieur de la magistrature* » et la constitution de 1958 est intitulé « *De l'autorité judiciaire* ». Voir Bernard **CHANTEBOUT**, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 624.

¹¹⁷⁹ Titres VIII de la Constitution togolaise de 1992, VI de la constitution béninoise de 1990, VI de la constitution nigérienne de 1999.

Concernant le statut organique, il faut d'abord noter que le recrutement, la carrière et la discipline des juges sont confiés au CSM. En effet, au Togo, la nomination des magistrats du siège est faite par décret pris en conseil des ministres sur proposition du CSM. Quant à la nomination des magistrats du Parquet, elle intervient par décret pris en conseil des ministres mais sur proposition du garde des Sceaux, ministre de la justice et après avis du CSM¹¹⁸⁰. Il en est de même au Niger, sauf que dans ce pays, l'avis du CSM n'est pas exigé pour la nomination des magistrats de Parquet¹¹⁸¹. Au Bénin, le constituant de 1990 ne fait pas une distinction entre la nomination des deux catégories de magistrats. L'article 129 de la constitution dispose simplement que les magistrats sont nommés par le Président de la République, sur proposition du garde des Sceaux, ministre de la justice, après avis du CSM. En 1995, la Cour constitutionnelle béninoise a jugé que cet avis avait une portée obligatoire, même si la constitution ne le précise pas, et cela compte tenu du « rôle prééminent » qui est constitutionnellement assigné à cet organe dans la garantie de l'indépendance du pouvoir judiciaire¹¹⁸². De même, le CSM joue un rôle déterminant dans la promotion des magistrats d'autant plus que les présidents des tribunaux, des cours d'appel et de la Cour suprême sont nommés après son avis. Il statue également comme conseil de discipline des magistrats¹¹⁸³.

Ensuite, dans la quête de cette indépendance du juge judiciaire, le constituant africain prévoit que « *les magistrats du siège sont inamovibles* »¹¹⁸⁴. Selon le Doyen Georges VEDEL, « *l'inamovibilité est la garantie donnée aux magistrats du siège qu'ils ne pourront être, contre leur gré, privés de leur fonction ou changés de poste que pour des causes déterminées impliquant soit une faute de leur part, soit la survenance d'une inaptitude physique ou intellectuelle et après une procédure régulière* »¹¹⁸⁵. Ainsi, l'inamovibilité signifie que « *le magistrat du siège, non seulement ne peut être révoqué, suspendu ou mis à la retraite d'office, en dehors des garanties prévues par le statut,*

¹¹⁸⁰ Article 118 de la constitution togolaise de 1992.

¹¹⁸¹ Article 101 de la constitution nigérienne de 1999.

¹¹⁸² Cour constitutionnelle du Bénin, décision DCC 95-027 du 2 août 1995.

¹¹⁸³ Concernant les attributions des Conseils supérieurs de la magistrature en Afrique noire francophone, lire André CABANIS et Michel Louis MARTIN, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, op. cit., pp. 150-159.

¹¹⁸⁴ Articles 114 de la constitution togolaise de 1992, 126 de la constitution béninoise de 1990, 101 de la constitution nigérienne de 1999.

¹¹⁸⁵ Georges VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, op. cit., p. 558.

*mais encore qu'il ne peut recevoir, sans son consentement, une affectation nouvelle, même en avancement »*¹¹⁸⁶. Bref, elle le garantit contre la révocation et le déplacement arbitraires décidés par le pouvoir hiérarchique à titre de représailles ou de punition pour insoumission. Mais il faut remarquer qu'elle ne concerne que les magistrats du siège à l'exclusion de ceux du parquet. Selon les termes du Doyen Georges Vedel, les premiers « *ont une fonction de juger. Individuellement ou collégalement ils composent les juridictions. (...). Les magistrats du parquet ont, au contraire, non une fonction de juges, mais une mission de ministère public. Ils sont en quelque sorte les représentants de la collectivité auprès des tribunaux, ils ne jugent pas mais ils requièrent. Parmi leurs nombreuses attributions la plus importante (...) est d'assurer la poursuite en matière pénale »*¹¹⁸⁷. Tel est le rôle des procureurs de la République et de leurs substituts près les tribunaux civils et celui des procureurs généraux, de leurs avocats généraux et de leurs substituts près les cours d'appel et près la Cour suprême. Les magistrats du parquet sont donc amovibles et placés sous la subordination du garde des Sceaux. Selon les Professeurs Philippe ARDANT et Bertrand MATHIEU, « *cette subordination est nécessaire à la réalisation et à l'unification de la politique pénale du Gouvernement »*¹¹⁸⁸.

Quant au statut fonctionnel, le constituant africain précise que les juges ne sont soumis dans l'exercice de leurs fonctions qu'à l'autorité de la loi¹¹⁸⁹. Cela signifie qu'ils « *ne peuvent recevoir d'injonctions ni du Gouvernement, ni de l'Assemblée nationale »*¹¹⁹⁰. Le premier ne peut que faire présenter des réquisitions par les membres du parquet, réquisitions qu'il appartient aux tribunaux d'apprécier à la lumière de la loi. Quant à l'Assemblée nationale, elle ne peut agir sur les tribunaux en leur donnant des ordres, il lui appartient seulement de légiférer pour imposer les solutions en définissant les infractions et les peines. Dans ce sens, le Conseil constitutionnel français a jugé, dans sa décision du 20 juillet 1980, Lois de validation, qu'« *il n'appartient ni au*

¹¹⁸⁶ Louis FAVOREU et autres, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 628.

¹¹⁸⁷ Georges VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, op. cit., p. 557.

¹¹⁸⁸ Philippe ARDANT et Bertrand MATHIEU, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, op. cit., p. 590.

¹¹⁸⁹ Articles 113 de la constitution togolaise de 1992, 126 de la constitution béninoise de 1990, 100 de la constitution nigérienne de 1999.

¹¹⁹⁰ Georges VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, op. cit., p. 558.

législateur, ni au Gouvernement de censurer les décisions (des juges), de leur adresser des injonctions et de se substituer à eux dans le jugement des litiges relevant de leur compétence ».

Mais, comme le remarque très pertinemment le Professeur Bernard CHANTEBOUT, « *pour que la justice soit indépendante, il ne suffit pas que les juges soient inamovibles, il faut encore [que leur] carrière ne soit pas entre les mains du pouvoir politique* »¹¹⁹¹. Malheureusement, c'est ce qu'on remarque en Afrique noire francophone.

2. Une indépendance à renforcer par la réforme du CSM

Comme le constate Boubacar Issa ABDOURHAMANE, « *en Afrique, le contrôle de la justice par le pouvoir exécutif est loin d'être une simple illusion d'esprit* »¹¹⁹². Plusieurs études sur le fonctionnement de la justice en Afrique montrent que celle-ci peine non seulement à s'affranchir de l'emprise du politique, mais encore à acquérir la confiance du justiciable¹¹⁹³. Certes, cette tare n'est pas propre à l'Afrique, mais il faut reconnaître que la justice africaine est particulièrement « *en panne* »¹¹⁹⁴. Cela s'explique en partie par la place réservée au Président de la République dans l'organisation du pouvoir judiciaire.

D'une part, le constituant africain des années 1990, visiblement hostile à la prépondérance présidentielle, a, contre toute attente, fait du Président de la République

¹¹⁹¹ Bernard CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 625.

¹¹⁹² Boubacar Issa ABDOURHAMANE « Les juges à l'épreuve de la démocratisation : l'exemple du Niger », *Revue Afrilex*, 2003.

¹¹⁹³ Lire entre autres, Alioune Badara FALL, « Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics : pour une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes politiques en Afrique », *Revue Afrilex* 2003 ; NKOU MVONDO Prosper, « La crise de la justice de l'Etat en Afrique noire francophone : études des causes du "divorce" entre la justice et les justiciables », *Penant* 1997, pp. 208-228 ; A. BOUDAHRAIN, « Pour une justice alternative d'une démocratie réelle et d'un développement humain et soutenable », *RJPIC* 1998, pp. 355-364 ; Malick TAMBEDOU, « De l'indépendance du pouvoir judiciaire au Sénégal », *Revue juridique et politique* 2008, n°3, pp. 271-314 ; Jean-Marie BRETON, « Légalité et Etat de droit : statut et perception du juge de l'administration en Afrique noire francophone. Contribution à une réflexion transversale », *Revue Afrilex*.

¹¹⁹⁴ Alioune Badara FALL, « Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics : pour une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes politiques en Afrique », *Revue Afrilex* 2003.

le garant de l'indépendance de la justice¹¹⁹⁵. Or, comme nous l'avons déjà dit, les pires atrocités, les pires humiliations et violations quotidiennes des droits de la personne humaine et des libertés publiques durant la période qui précéda le renouveau constitutionnel étaient le fait de l'exécutif et de son chef, c'est-à-dire le Président de la République. En confiant à ce dernier la garantie de l'indépendance de la justice, nous trouvons que le constituant africain a raté une occasion d'affirmer l'indépendance de la justice. André Cabanis et Michel Louis MARTIN s'interrogent sur la position du constituant africain car selon eux « *le Président de la République est susceptible dans certains cas d'apparaître moins comme un protecteur naturel que comme un adversaire potentiel, peut-être même parmi les plus dangereux, de l'indépendance de la magistrature* »¹¹⁹⁶.

D'autre part, s'inspirant du constituant français de 1958¹¹⁹⁷, le CSM, qui sert à la fois d'organe de gestion de la carrière et de discipline des magistrats reste influencé par le Président de la République. En effet, dans tous les pays d'Afrique noire francophone, à l'exception notoire du Togo¹¹⁹⁸, cet organe reste présidé par le Président de la République¹¹⁹⁹. Dans ces conditions, « *l'objectivité du CSM est très symbolique, dans la mesure où il apparaît véritablement chevillé à l'exécutif, et plus précisément au chef de l'Etat* »¹²⁰⁰. Considéré alors comme « *clef de voûte de l'indépendance [du juge]*

¹¹⁹⁵ Articles 115 de la constitution togolaise de 1992, 127 de la constitution béninoise de 1990, 100 de la constitution nigérienne de 1999.

¹¹⁹⁶ André CABANIS et Michel Louis MARTIN, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Bruylant-Academia, Louvain-la-Neuve, 2010, p. 151.

¹¹⁹⁷ Le constituant français de 1958 avait repris le CSM créé par la constitution de 1946 en renforçant les pouvoirs du Président de la République au sein de cet organe. Alors que sous la constitution de 1946, la composition du CSM reflétait l'hégémonie de l'Assemblée nationale qui caractérisait la IV^e République, le CSM de 1958 est naturellement très différent : non seulement le Président de la République le préside avec le garde des Sceaux comme vice-président, mais il en nommait tous les membres. Deux de ceux-ci étaient librement nommés hors de la magistrature et en raison de leur compétence, trois venant de la Cour de cassation, trois venant des autres catégories de magistrats. Le choix du Président était cependant conditionné : c'est la Cour de cassation qui proposait ces six magistrats en établissant une liste de trois noms par siège à pourvoir. Le dixième membre était un conseiller d'Etat, proposé dans les mêmes conditions par son corps. Mais ce CSM sera réformé en 1993 et en 2008 ; voir Bernard CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, op. cit. pp. 619-623.

¹¹⁹⁸ Au Togo, aux termes de l'article 116 de la constitution de 1992, le CSM est présidé par le Président de la Cour suprême. Cette exception togolaise s'explique par la volonté du constituant de soustraire le juge de l'emprise du chef de l'Etat. Ce dernier ne nomme aucun des membres de cet organe.

¹¹⁹⁹ Voir Alioune Badara FALL, « Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics : pour une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes politiques en Afrique », *Revue Afrilex* 2003.

¹²⁰⁰ Idem, p. 22.

judiciaire »¹²⁰¹, le Conseil supérieur de la magistrature devient au contraire un organe organisant la dépendance des magistrats vis-à-vis de l'exécutif en Afrique noire francophone, d'où la nécessité de le réformer.

Au regard de l'importance de cet organe dans le recrutement des magistrats et dans l'évolution de leur carrière et pour assurer l'indépendance effective du pouvoir judiciaire, il faudrait exclure, comme l'ont fait le constituant togolais de 1992 et dérivé français de 2008¹²⁰², le Président de la République de sa composition. Pour éviter une dérive corporatiste de cet organe, il faudrait qu'il soit composé à la fois des magistrats et des personnalités issues de la société civile. Les magistrats devraient être élus par leurs pairs et les autres personnalités désignées par les avocats et les associations de défense de droit de l'homme dignes de ce nom. De même, il faudrait donner, comme l'a jugé le juge constitutionnel béninois, une portée obligatoire aux avis du CSM pour la nomination et la promotion des magistrats du siège. Cela aurait pour effet de rendre purement formelles les nominations du chef de l'Etat et d'éviter par conséquent des nominations et des affectations à caractère politique qu'on rencontre dans la plupart des pays d'Afrique noire francophone.

En outre, la réforme du CSM ne suffit pas à garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire. Celle-ci passera en amont par un recrutement objectif des candidats à la magistrature. Par exemple au Togo, les futurs magistrats sont recrutés par concours parmi les juristes titulaires d'une maîtrise en droit¹²⁰³. Mais, comme nous l'avons déjà souligné, il ne s'agit que d'un simulacre de concours, car pour être déclaré admis, le candidat doit recevoir le soutien ou l'appui officieux d'une personnalité importante du

¹²⁰¹ Hubert Haenel, cité par Jean **GICQUEL** et Jean-Eric **GICQUEL**, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 635.

¹²⁰² En 1993, le CSM français avait subi une première réforme. En effet, le nouveau CSM institué par la loi constitutionnelle du 27 juillet 1993, comporte désormais deux formations distinctes : l'une pour les magistrats du siège, l'autre du parquet. Le Président de la République restait Président dans les deux formations et le Garde des Sceaux vice-président. Mais il avait presque perdu ses pouvoirs de nomination des membres, car désormais il n'en nommera qu'un. La réforme de 2008 va lui retirer la présidence du CSM. Désormais, aux termes de l'article 65 nouveau de la constitution française de 1958, la formation des magistrats du siège sera présidée par le Président de la Cour de cassation et celle du parquet par le procureur général près cette Cour. Le Président de la République pourra nommer deux membres du CSM parmi les personnalités qui n'appartiennent ni au Parlement ni à la magistrature ; voir Bernard **CHANTEBOUT**, *Droit constitutionnel*, op. cit., pp. 628-629.

¹²⁰³ Voir Koffi **AHADZI**, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : les cas des Etats d'Afrique noire francophone », op. cit., p. 55.

parti au pouvoir. Cette situation fausse en amont l'indépendance du juge qui, recruté sur une base politique, aura de la peine à s'affranchir de l'autorité politique qui a contribué à son recrutement. En outre, le traitement des magistrats doit être revu pour limiter la possibilité de leur corruption.

Pour renforcer davantage la protection des droits et libertés fondamentaux, il convient également de revoir le statut des autorités administratives indépendantes.

SECTION 2. RENFORCER LE STATUT DES AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES

Les Autorités administratives indépendantes (AAI) sont couramment définies comme celles qui ont en commun « *d'agir au nom de l'Etat sans être subordonnées au Gouvernement et de bénéficier, pour le bon exercice de leur mission, de garanties qui leur permettent d'agir en pleine autonomie, sans que leur action puisse être orientée ou censurée, si ce n'est par le juge* »¹²⁰⁴. Elles sont apparues en France à partir des années 1978¹²⁰⁵ en vue « *d'assurer l'impartialité de l'Etat face aux comportements de l'administration dans certains secteurs d'activité qui nécessitent un équilibre subtil entre l'intérêt général et les intérêts particuliers ou qui nécessitent à la fois grande technicité et impartialité* »¹²⁰⁶. En Afrique noire francophone, elles ont fait leur apparition à partir des années 1990 afin de consolider les acquis démocratiques et de conduire la construction de l'Etat de droit¹²⁰⁷. Certaines d'entre elles tendent donc à

¹²⁰⁴ Conseil d'Etat, *Rapport public 2001*, « Les Autorités administratives indépendantes », la Documentation française, Paris 2001, p. 257.

¹²⁰⁵ En 1978, pour la première fois en France, une institution publique, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) était qualifiée d'autorité administrative indépendante ; cette qualification émanait du législateur. Aujourd'hui, selon l'acception plus ou moins large que l'on donne à cette notion, on compte 25 à 35 Autorités administratives indépendantes. Elles agissent, avec un poids variable, mais souvent important, dans une grande variété de secteurs qui vont de l'audiovisuel à la protection des données personnelles contenues dans les fichiers informatiques ou la lutte contre le dopage des sportifs, en passant par la régulation de marchés essentiels au bon fonctionnement de l'économie. Voir Conseil d'Etat, *Rapport public 2001*, « Les Autorités administratives indépendantes », op. cit., pp. 257 et 300-308 ; voir également Michel GENTOT, *Les autorités administratives indépendantes*, Montchrestien, Paris 1991.

¹²⁰⁶ Bernard CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 633.

¹²⁰⁷ Voir Abdoulaye DIARRA, « Les autorités administratives indépendantes dans les Etats francophones d'Afrique noire : cas du Mali, du Sénégal et du Bénin », op. cit.

consolider la démocratie (Paragraphe 1) et d'autres à renforcer l'Etat de droit (Paragraphe 2).

§1. LES AAI TENDANT A CONSOLIDER LA DEMOCRATIE

Le passage du parti unique au pluralisme politique en Afrique noire francophone dès les années 1990 s'accompagnait logiquement de l'organisation des élections pluralistes et disputées ainsi que de la reconnaissance à tous les acteurs politiques la possibilité d'accès aux médias publics et privés. Pour offrir à l'opinion publique et aux acteurs politiques une garantie renforcée d'impartialité des interventions de l'Etat dans ces domaines, les commissions électorales ont été instituées pour prendre en compte la gestion du processus électoral¹²⁰⁸, d'une part, et les organes de régulation des médias sont créés pour favoriser l'accès équitable des partis politiques aux médias publics et privés, d'autre part¹²⁰⁹. Mais, de nos jours, le fonctionnement de ces institutions fait ressentir la nécessité de réformer des commissions électorales (A) et de renforcer le statut des organes de régulation des médias (B).

A. REFORMER LES COMMISSIONS ELECTORALES

Nous avons déjà noté que les commissions électorales en Afrique, qui constituent, selon le Professeur Jean du BOIS de GAUDUSSON, « *une manifestation de l'imagination africaine en matière d'ingénierie juridique* »¹²¹⁰, ne présentaient pas les garanties d'indépendance, d'impartialité ou de neutralité que les initiateurs voulaient leur attribuer. Cependant, celles-ci peuvent être recherchées aussi bien dans la constitutionnalisation de ces commissions que dans leur dépolitisation.

¹²⁰⁸ Voir El Hadj **MBODJ**, « Faut-il avoir peur de l'indépendance des institutions électorales en Afrique », op. cit. ; Hilaire de Prince **POKAM**, « La neutralité électorale en Afrique : analyse des commissions électorales en Afrique subsaharienne », op. cit.; Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 13, 2002, pp. 139 et s. ; Abdoulaye **DIARRA**, « Les autorités administratives indépendantes dans les Etats francophones d'Afrique noire : cas du Mali, du Sénégal et du Bénin », op. cit.

¹²⁰⁹ Voir Abdoulaye **DIARRA**, « Les autorités administratives indépendantes dans les Etats francophones d'Afrique noire : cas du Mali, du Sénégal et du Bénin », op. cit.

¹²¹⁰ Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 13, 2002, p. 141.

1. Constitutionnaliser et rendre permanentes les commissions électorales

Lors des conférences nationales qui ont eu lieu au Bénin, au Niger et au Togo, la question de la création des structures chargées de la gestion des élections n'avaient pas particulièrement retenu l'attention des acteurs politiques. Ce n'est qu'au cours du processus démocratique que le besoin de confier l'organisation des élections à un organisme indépendant de l'administration s'est fait sentir. Cela explique pourquoi les commissions électorales n'ont pas pu trouver leur place dans la constitution. C'est seulement en 1994 que le Bénin a donné le ton en créant par voie législative une Commission électorale nationale indépendante qui servira de référence en Afrique noire francophone¹²¹¹. Mais ces commissions électorales se caractérisent non seulement par leur fondement législatif mais aussi par leur précarité. En effet, elles sont créées par le Parlement à chaque élection présidentielle, législative ou locale et disparaissent quelques mois après, même si leur secrétariat est permanent¹²¹². Il s'agit pour le moment des institutions ad-hoc créées à l'occasion et juste pour une élection¹²¹³. Cette situation n'est pas de nature à renforcer leur statut, ni à faciliter l'exécution de leur mission. C'est pourquoi leur constitutionnalisation s'impose.

¹²¹¹ Voir Abdoulaye **DIARRA**, « Les autorités administratives indépendantes dans les Etats francophones d'Afrique noire : cas du Mali, du Sénégal et du Bénin », op. cit. p. 2 ; Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 13, 2002, p. 141-142.

¹²¹² Articles 13 de l'ordonnance de 1999 portant loi électorale au Niger, 46 de la loi électorale du Bénin de 2006, 25 de celle du Togo de 2002 ; en général, le secrétariat permanent est chargé du matériel administratif électoral, de l'information du public sur les activités de la commission électorale, de la conservation de la liste électorale, du patrimoine électoral national (...).

¹²¹³ Par exemple l'article 45 in fine de la loi électorale béninoise de 2006 dispose que « Quarante-cinq (45) jours au plus tard après la proclamation des résultats définitifs de l'élection, la Commission électorale nationale autonome dépose son rapport général d'activités à toutes les institutions concernées par les élections et cesse ses fonctions » ; au Togo, bien que le législateur prévoit que la CENI est permanente, il vide cette disposition de son contenu en ajoutant que « toutefois la fonction des membres de la CENI prend fin quarante cinq jours après la proclamation des résultats définitifs du scrutin pour lequel il est installé » (article 21 de la loi électorale de 2002).

En effet, les expériences malheureuses des élections présidentielles du Togo en juin 1998 ou du Niger en 1996, pour ne prendre que ces exemples, justifient la nécessité du renforcement du statut des commissions électorales qui passera sans doute par leur constitutionnalisation. En effet, on se rappelle qu'au Togo, au lendemain de l'élection présidentielle du 21 juin 1998, le ministre de l'intérieur s'était substitué à la CEN pour en proclamer les résultats provisoires et les transmettre à la Cour constitutionnelle. Au Niger également, au lendemain de la présidentielle de 1996, le chef de l'Etat avait dissous la CNE et procédé à son remplacement par un simple décret présidentiel¹²¹⁴. Aussi, la création législative des commissions électorales les expose-t-elle à des modifications conjoncturelles au gré des majorités relatives ou de circonstances. Ainsi, la constitutionnalisation des commissions électorales aura le mérite, du moins sur le plan juridique, d'éviter leur mise hors jeu par les autres pouvoirs constitués et la modification fantaisiste de leur composition.

De plus, la constitutionnalisation des structures électorales en Afrique doit s'accompagner nécessairement de leur permanence. En effet, on constate que les commissions électorales accusent un grand retard dans l'organisation des scrutins, car, tardivement installées, elles ne disposent pas de temps suffisant pour mieux préparer et mieux organiser les élections¹²¹⁵. Dans la plupart du temps, les commissions électorales sont installées au plus tôt à trois mois des échéances électorales¹²¹⁶. Or, même en six mois, il est difficile pour une commission électorale de s'installer, d'élaborer un agenda de travail, d'établir ou de réviser des listes électorales fiables, de délivrer des cartes d'électeurs, de donner une formation suffisante aux agents électoraux, d'examiner les dossiers de candidature, de veiller au bon déroulement de la campagne électorale, de convoier et de distribuer le matériel au niveau de tous les bureaux de vote avant le jour du scrutin. Certes, d'aucuns peuvent valablement émettre des inquiétudes sur une

¹²¹⁴ Pour les cas du Niger et du Togo, voir infra ; voir également Hilaire de Prince **POKAM**, « La neutralité électorale en Afrique : analyse des commissions électorales en Afrique subsaharienne », op. cit.

¹²¹⁵ Par exemple au Togo, pour la dernière élection présidentielle de 2010, la CENI a accusé un retard de 50 jours par rapport au chronogramme électoral ; voir le Rapport final de la Mission d'observation électorale de l'Union européenne de l'élection présidentielle togolaise de 2010, www.moeye-togo-2010.eu, consulté en juin 2010.

¹²¹⁶ Au Bénin, aux termes de l'article 36 du code électoral de 2006, « les membres de la CENA sont désignés et installés à chaque élection, quatre-vingt-dix jours au minimum avant le mois durant lequel le scrutin a eu lieu ».

éventuelle récupération politique des commissions électorales permanentes de la part des acteurs politiques et surtout du parti au pouvoir. Mais ces risques peuvent être limités en instituant un mandat non renouvelable de six à sept ans des membres des commissions électorales. La durée du mandat des futures commissions électorales doit être définie en fonction de celle du mandat du Président de la République et des députés. Comme généralement la durée de ces derniers est de cinq ans, celle des commissions électorales doit logiquement être plus longue afin de permettre à chaque commission installée de pouvoir organiser une élection présidentielle ou législative. Les risques de récupération politique peuvent être également limités par une dépolitisation de ces commissions.

2. Dépolitiser les commissions électorales en les professionnalisant

Les commissions électorales en Afrique noire francophone restent encore caractérisées par leur politisation excessive aux dépens de leur professionnalisation. Cela procède des conditions de désignation de leurs membres. En effet, désignés en grande partie par les acteurs politiques, les membres des commissions électorales apparaissent plus comme des mandataires de ceux-ci que des techniciens ou des professionnels. Certes, les lois électorales disposent que les commissions électorales sont indépendantes de l'exécutif, du législatif et des partis politiques¹²¹⁷. Mais en réalité l'allégeance des membres de celles-ci à leur parti politique ne fait pas de doute. Au Togo par exemple, lors de la présidentielle du 4 mars 2010, les partis politiques de l'opposition, en l'occurrence l'Union des forces de changement (UFC) et le Comité d'action pour le renouveau (CAR), ont suspendu la participation de leurs représentants aux travaux de la CENI en signe de protestation contre les conditions de préparation du scrutin¹²¹⁸. Au Bénin, sur les 25 membres de la CENA, 20 sont désignés par le pouvoir politique, à raison de 2 par le Président de la République et 18 par l'Assemblée nationale

¹²¹⁷ Articles 6 du code électorale du Togo de 2002, 35 de celui du Bénin de 2006, 9 de celui du Niger de 1999.

¹²¹⁸ Les membres de l'opposition parlementaire au sein de la CENI avaient suspendu leur participation aux travaux de celle-ci du 11 au 15 février. Leurs doléances portaient sur la reprise de la révision des listes électorales pour garantir l'intégrité du fichier électoral, l'abrogation du vote par anticipation des forces de sécurité et les modalités spécifiques de sécurisation des bulletins de vote. Voir le Rapport final de la Mission d'observation électorale de l'Union européenne de l'élection présidentielle togolaise de 2010, op. cit.

en tenant compte de sa configuration politique. Seul un membre est désigné par la société civile¹²¹⁹. Au Togo, les 17 membres de la CENI sont tous désignés par les acteurs politiques¹²²⁰. De même au Niger, l'essentiel des membres de cette institution sont désignés par les acteurs politiques¹²²¹. La désignation de la plupart des membres des commissions électorales par les acteurs politiques porte un coup dur à la neutralité de celles-ci.

En effet, les partis politiques désignent leurs membres, leurs partisans, leurs sympathisants, bref leurs proches pour siéger au sein de cette institution. Ce qui fait que celle-ci devient de plus en plus le champ d'affrontement entre les partis politiques voulant par leurs délégués interposés réaliser leurs objectifs électoraux aux dépens des autres. Comme le remarque le Professeur El Hadj MBODJ, « *la coloration exclusivement partisane de l'institution est de nature à polluer l'atmosphère et troubler la sérénité des travaux* »¹²²². C'est pourquoi nous estimons qu'il faut professionnaliser ces commissions en confiant la désignation des membres de celles-ci à la société civile.

En effet, l'efficacité d'une institution dépend avant tout de la qualité de ses membres, c'est pourquoi il faudrait attacher une attention particulière au profil des membres des futures commissions électorales. On constate que la gestion des opérations électorales est une opération technique qui exige des compétences diverses. Ainsi, l'organisation d'une élection fait intervenir les juristes spécialistes du droit électoral, des informaticiens, des statisticiens, des démographes, des gestionnaires et des communicateurs. C'est pourquoi, il serait souhaitable de recruter les membres des commissions électorales parmi ces techniciens. Ils pourraient être recrutés par la société

¹²¹⁹ Aux termes de l'article 36 du code électoral de 2006, la Commission électorale nationale autonome est composée de vingt-cinq (25) personnalités reconnues pour leur compétence, leur probité, leur impartialité, leur moralité, leur sens patriotique et désignées à raison de deux (02) par le Président de la République, dix-huit (18) par l'Assemblée Nationale en tenant compte de sa configuration politique, un (01) par la société civile et les quatre (04) membres du Secrétariat administratif permanent de la Commission électorale nationale autonome.

¹²²⁰ Aux termes de l'article 15 du code électoral de 2002, tel que modifié en 2009, « la CENI est composée de 17 membres répartis comme suit : 5 membres désignés par la majorité parlementaire, 5 membres désignés par l'opposition parlementaire, 3 membres des partis extra-parlementaires élus par l'Assemblée nationale, 3 membres de la société civile élus par l'Assemblée nationale, 1 représentant de l'administration désigné par le Gouvernement ; ces membres sont désignés en raison de leur compétence et de leur probité. Tous les membres de la CENI ont voix délibérative ».

¹²²¹ Voir article 10 de l'ordonnance de 1999 portant loi électorale en République du Niger.

¹²²² El Hadj MBODJ, « Faut-il avoir peur de l'indépendance des institutions électorales en Afrique ? », op. cit., p. 9.

civile digne de ce nom sur appel à candidature. Le parti au pouvoir et l'opposition pourraient nommer chacun un représentant au sein de cette institution au titre d'observateur. Cette procédure de désignation des membres des structures électorales aura le double mérite de les dépolitiser d'une part et de les professionnaliser d'autre part. Comme le constate le Professeur Abdoulaye DIARRA, une gestion efficace et impartiale des opérations électorales en Afrique passera sans doute par l'indépendance des commissions électorales à la fois « *du Gouvernement, du Parlement et des partis politiques* »¹²²³.

L'organisation des élections libres, crédibles, sincères et transparentes dépend aussi de l'accès de tous les partis politiques aux médias publics et privés, d'où la nécessité de réguler le secteur de la communication.

B. RENFORCER LE STATUT DES ORGANES DE REGULATION DES MEDIAS

Jusqu'aux années 1990, les Etats africains étaient caractérisés par le monolithisme politique. Dans ces conditions, les moyens de communication écrite et audiovisuelle étaient placés sous le contrôle du parti unique. Mais dès les années 1990, l'instauration du multipartisme, de la démocratie et de l'Etat de droit allait mettre fin à ce monopole étatique en matière de communication. Le constituant africain a, d'une part, consacré la liberté de la presse et, d'autre part, confié à un organe la mission de la garantir. Mais les résultats de la mise en œuvre des attributions qui leur sont reconnues invitent à revoir les modalités de désignation des membres de ces organes.

1. Les attributions des organes de régulation des médias

Le constituant togolais de 1992, à l'instar de ses homologues béninois et nigériens, prévoit que « *la liberté de la presse est reconnue et garantie par l'Etat. Elle est protégée par la loi* »¹²²⁴. Comme son homologue béninois, il confie à la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC) la mission « *de garantir et d'assurer la*

¹²²³ Abdoulaye **DIARRA**, « Les autorités administratives indépendantes dans les Etats francophones d'Afrique noire : cas du Mali, du Sénégal et du Bénin », op. cit. p. 16.

¹²²⁴ Articles 26 alinéa 1 de la constitution togolaise de 1992, 24 de la constitution béninoise de 1990, 125 de la constitution nigérienne de 1999.

liberté et la protection de la presse et des autres moyens de communication de masse »¹²²⁵. Quant au constituant nigérien de 1999, il confie cette mission à un Conseil supérieur de la communication (CSC)¹²²⁶. En outre, la HAAC togolaise et béninoise et le CSC nigérien veillent « *au respect de la déontologie en matière d'information, de communication et à l'accès équitable des partis politiques et des associations aux moyens officiels d'information et de communication* »¹²²⁷. Pour pouvoir remplir ces missions, des pouvoirs importants sont reconnus à ces autorités de régulation de la presse.

D'abord, en leur qualité de garants de la liberté et de la protection de la presse et des autres moyens de communication de masse, la HAAC togolaise et béninoise et le CSC du Niger sont investis de deux sortes de pouvoirs : un pouvoir d'autorisation et un pouvoir consultatif. D'une part, ils sont compétents « *pour donner l'autorisation d'installation de nouvelles chaînes de télévisions et de radios privées* »¹²²⁸. En effet, avec la libéralisation de la presse à partir des années 1990, l'Etat devait admettre la coexistence dans les domaines de la radiodiffusion, de la presse écrite et de la télévision d'un secteur privé et d'un secteur public. C'est ainsi que l'on a assisté à une prolifération des organes de presse écrite et audiovisuelle privés en Afrique noire francophone à partir des années 1990. D'autre part, ces autorités de régulation du secteur de la communication peuvent formuler des propositions, donner des avis et faire des recommandations sur les questions relevant de leur compétence à l'attention des pouvoirs exécutif et législatif. De même, ceux-ci peuvent les consulter sur l'ensemble des activités relevant de leur compétence¹²²⁹.

Ensuite, pour pouvoir veiller au respect de la déontologie en matière d'information, les autorités de régulation des médias sont dotées de prérogatives de puissance publique. En effet, elles peuvent adresser des recommandations et des mises

¹²²⁵ Articles 130 de la constitution togolaise de 1992, 142 de la constitution béninoise de 1990.

¹²²⁶ Article 125 de la constitution nigérienne.

¹²²⁷ Articles 130 alinéa 2 de la constitution togolaise de 1992, 142 alinéa 2 de la constitution béninoise de 1990, 125 de la constitution nigérienne de 1999.

¹²²⁸ Articles 130 alinéa 3 de la constitution togolaise de 1992, 11 et 35 de la loi organique n°92-021 du 21 août 1992 relative à la HAAC du Bénin, 12 de la loi organique n° 2006-24 du 24 juillet 2006 relative au CSC au Niger.

¹²²⁹ Articles 28 de la loi organique n°2004-021 relative à la HAAC au Togo, 8 et 39 de loi organique n°92-021 du 21 août 1992 relative à la HAAC du Bénin, article 9 de la loi organique n° 2006-24 du 24 juillet 2006 relative au CSC au Niger.

en demeure aux éditeurs et aux titulaires d'autorisation de services de communication¹²³⁰. En cas d'inobservation de ces recommandations et des mises en demeure, elles peuvent prendre des sanctions à leur encontre.

Au Niger, ces sanctions peuvent prendre la forme d'un avertissement écrit, d'une suspension provisoire de la carte de presse, de l'autorisation ou de l'émission en cause pour une période n'excédant pas trois mois, d'une réduction de la durée de l'autorisation dans la limite d'une année et enfin d'un retrait définitif de l'autorisation ou de la carte de presse¹²³¹. Mais il faut préciser que ces sanctions ne peuvent être infligées qu'aux organes de presse privée, car « *en cas d'inobservation par un organe public de communication de la mise en demeure, le Conseil Supérieur de la Communication demande au Ministère de la communication d'engager à l'encontre du responsable principal de l'organe et des auteurs des manquements des poursuites disciplinaires, conformément à leur statut* »¹²³². Nous ne trouvons pas du tout normal que les sanctions du CSM soient infligées aux seuls responsables des médias privés, elles devraient également concerner les organes de presse publique comme le prévoit le législateur béninois¹²³³.

Au Bénin, le législateur prévoit trois types de sanction en cas d'inobservation de la mise en demeure de la HAAC. En fonction de la gravité du manquement, la sanction prise par cette dernière peut constituer en une suspension de l'autorisation ou d'une partie du programme pour un mois au plus, une réduction de la durée de l'autorisation dans la limite d'une année ou enfin en un retrait de l'autorisation. En outre, contrairement au Togo et au Niger, au Bénin la HAAC statue comme conseil de discipline en matière de presse et de communication¹²³⁴.

Au Togo, la loi n° 2009-029 du 22 décembre 2009, portant modification de la loi organique n° 2004-021 du 15 décembre 2004 relative à la HAAC, a dépouillé celle-ci de ses pouvoirs de sanction. En effet, jusqu'en 2009, en cas d'inobservation des

¹²³⁰ Articles 48-51 de la loi organique n°2004-021 relative à la HAAC au Togo, 46 de la loi organique n°92-021 du 21 août 1992 relative à la HAAC du Bénin, 17 de la loi organique n° 2006-24 du 24 juillet 2006 relative au CSC au Niger.

¹²³¹ Article 16-20 de la loi organique n° 2006-24 du 24 juillet 2006 relative au CSC au Niger.

¹²³² Article 18 de la loi organique n° 2006-24 du 24 juillet 2006 relative au CSC au Niger.

¹²³³ Article 47 de la loi organique n°92-021 du 21 août 1992 relative à la HAAC du Bénin.

¹²³⁴ Article 40 de la loi organique relative à la HAAC au Bénin, op. cit.

recommandations et après des mises en demeure de la HAAC, cette dernière pouvait infliger aux éditeurs et aux titulaires d'autorisation de services de communication un certain nombre de sanctions. Celles-ci pouvaient prendre la forme d'une pénalité financière dont le montant ne devait pas excéder 5% du chiffre d'affaires du média concerné, d'une suspension provisoire pour un mois au plus ou la suspension définitive d'un programme ou d'une partie du programme, d'une suspension de l'autorisation pour un mois au plus, d'une réduction de la durée de l'autorisation dans la limite d'une année, du retrait de l'autorisation ou même la saisie de l'antenne¹²³⁵. Mais avec la loi de 2009, toutes ces sanctions seront désormais décidées par le juge sur saisine de la HAAC¹²³⁶.

En France, le Conseil constitutionnel n'a pas émis d'objection de principe à ce que les autorités administratives indépendantes soient dotées du pouvoir de sanction administrative en jugeant que « *la loi peut, sans qu'il soit porté atteinte au principe de la séparation de pouvoirs, doter une autorité administrative de pouvoir de sanction* »¹²³⁷. Toutefois, il a exigé que ce pouvoir de sanction soit précisément encadré par le législateur. Ainsi, ce pouvoir de sanction ne peut être accordé à une autorité administrative indépendante que « *dans les limites nécessaire à l'accomplissement de la mission* »¹²³⁸ qui lui est confiée. De même, « *il appartient au législateur d'assortir*

¹²³⁵ Ancien article 59 de la loi organique de 2004 relative à la HAAC au Togo.

¹²³⁶ Le nouvel article 60 issu de la modification de 2009 dispose qu'« en cas d'atteinte à l'ordre public, d'inobservation des recommandations et mises en demeure par les titulaires des autorisations d'installation et d'exploitation des sociétés de radiodiffusion sonore et de télévision privées, la Haute Autorité saisit les juridictions compétentes qui prononcent l'une des sanctions suivantes sans préjudice des dispositions prévues par le code de la presse et de la communication : une pénalité financière fixée sur la base d'un barème établi par la Haute Autorité en fonction de la taille du média concerné et dont le montant ne doit excéder 5% du chiffre des affaires, la suspension provisoire pour un (01) mois au plus ou la suspension définitive d'un programme ou d'une partie du programme, la suspension de l'autorisation pour un (01) mois au plus, la réduction de la durée de l'autorisation dans la limite d'une (01) année, le retrait de l'autorisation, le retrait de l'autorisation et la saisie de l'antenne. La suspension d'un programme ou d'une partie du programme concerne aussi bien les médias officiels que privés ».

¹²³⁷ 6^e considérant de la décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989 relative à la Commission des opérations de bourse, Rec., p. 71. En jugeant ainsi, le Conseil constitutionnel français n'a pas suivi les sénateurs qui, en juillet 1989, lui ont déféré la loi attribuant des pouvoirs de sanction à la Commission des opérations de bourse, et qui invoquaient l'inconstitutionnalité de dispositions méconnaissant le principe de la séparation des pouvoirs, lequel excluait selon eux « *d'une part qu'une autorité administrative puisse exercer un pouvoir juridictionnel, d'autre part que les pouvoirs de réglementation et de sanction soient réunis entre les mêmes mains* ». Voir Conseil d'Etat, *Rapport public 2001*, « Les Autorités administratives indépendantes », la Documentation française, Paris 2001, p. 295.

¹²³⁸ 27^e considérant de la décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989 relative au Conseil supérieur de l'audiovisuel, Rec., p. 18.

*l'exercice de ces pouvoirs de sanction de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis »*¹²³⁹. Ainsi, le Conseil constitutionnel français exclut les sanctions qui seraient privatives de liberté, sur le fondement de l'article 66 de la constitution qui fait de l'autorité judiciaire le garant de la liberté individuelle.

Dans nos pays d'étude, nous trouvons que les sanctions consistant à la suspension définitive d'un programme ou d'une partie du programme, le retrait de l'autorisation et la saisie de l'antenne sont sévères et devraient par conséquent ressortir de la compétence du juge judiciaire. Au contraire, il n'est pas normal, comme l'a fait le législateur togolais, de dépouiller la HAAC de tous ses pouvoirs de sanction, car une autorité administrative doit en principe disposer d'un pouvoir de décision.

Enfin, pour assurer la liberté de l'information et de la communication, les autorités de régulation des médias sont chargées de déterminer, dans le respect des principes de l'égalité de traitement, les modalités pratiques d'accès des partis politiques, syndicats et associations aux médias publics. C'est surtout dans ce domaine que les efforts méritent encore d'être faits en Afrique noire francophone. En effet, les activités des partis politiques de l'opposition restent encore peu couvertes par les médias publics. Ceux-ci se concentrent exclusivement sur l'action politique du chef de l'Etat et de son Gouvernement. C'est seulement lors des campagnes électorales que les autorités de régulation des médias organisent l'accès des différents candidats aux médias publics. Mais, même au cours de cette période, le déséquilibre entre le temps d'antenne du parti au pouvoir et celui des candidats d'opposition est flagrant. Parlant du cas togolais, le Professeur Koffi AHADZI estime que la HAAC « *n'a pratiquement fait aucun effort pour assurer un accès équitable de toutes les sensibilités politiques et philosophiques aux médias d'Etat y compris pendant les périodes électorales, si bien que les ondes des radios nationales et les faisceaux de la télévision d'Etat restent dominés à longueur de journées par l'information unidimensionnelle du Gouvernement et de ses partisans* »¹²⁴⁰. Par exemple au Togo, l'article 186 du code électoral dispose que pendant la campagne électorale, les candidats à la présidentielle « *reçoivent un traitement égal*

¹²³⁹ 6^e considérant de la décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989 relative à la Commission des opérations de bourse, Rec., p. 71.

¹²⁴⁰ Koffi AHADZI, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des pays d'Afrique noire francophone », op. cit., p. 58.

dans l'utilisation des moyens de propagande. Ils peuvent utiliser, à cet effet, les organes de presse d'Etat ». Lors de la présidentielle du 4 mars 2010, certes les candidats ont pu bénéficier d'un traitement égal dans les émissions réglementées aussi bien dans les journaux de la campagne que dans les messages des candidats à la nation. Mais en dehors de ces émissions, les médias publics ont favorisé le Président sortant. En effet, selon le rapport de la Mission d'observation électorale de l'Union européenne, la TVT¹²⁴¹ a accordé 90% du temps d'antenne à la mouvance présidentielle, entendue comme le Gouvernement et le Président de la République, et la Radio Lomé¹²⁴² en a consacré 80% pour couvrir des activités gouvernementales, mais surtout des activités de promotion comme la distribution de dons ou des inaugurations¹²⁴³.

Ces déséquilibres en matière d'accès des partis politiques aux médias publics montrent les insuffisances des autorités de régulation du secteur de la communication. C'est pourquoi, il faut revoir le statut de ses membres.

2. Revoir les modalités de désignation des membres des autorités de régulation des médias

En Afrique noire francophone, les modalités de désignation des membres d'une institution constituent un facteur important dans la recherche de son indépendance. Les conditions actuelles de désignation des membres des organes de régulation des médias ne contribuent pas à leur indépendance.

En effet, au Togo, la HAAC comprend neuf membres choisis sur la base de leur compétence et leur connaissance approfondie du secteur de la communication à raison de « *quatre désignés par le Président de la République, cinq élus par l'Assemblée nationale dont deux sur la liste proposée par les organisations les plus représentatives de journalistes et de techniciens de la communication* »¹²⁴⁴. Au Bénin, la HAAC comprend également neuf membres désignés à raison de « *trois par le bureau de l'Assemblée nationale, trois par le Président de la République, trois par les journalistes*

¹²⁴¹ La TVT signifie la Télévision togolaise. Elle est l'unique chaîne publique créée en 1973.

¹²⁴² Au Togo, deux radios publiques diffusent dans l'ensemble du pays : Radio Lomé et Radio Kara. La Radio Lomé a été créée en 1955.

¹²⁴³ Voir le Rapport final de la Mission d'observation électorale de l'Union européenne de l'élection présidentielle togolaise de 2010 op. cit. p. 41.

¹²⁴⁴ Article 5 de la loi organique n°2004-021 relative à la HAAC du Togo.

professionnels et les techniciens des communications et des télécommunications »¹²⁴⁵.

Le législateur nigérien a diversifié les autorités de désignation des membres du CSC. En effet, le CSC comprend onze membres dont un désigné par le Président de la République, un magistrat désigné par le Président du Conseil Supérieur de la Magistrature sur proposition du Ministre de la justice Garde des sceaux, un désigné par le Président de l'Assemblée Nationale, un désigné par le Premier ministre sur proposition du Ministre de la Communication, un désigné par le Chef de file de l'opposition, un désigné par les associations de défense des droits de l'homme et de la promotion de la démocratie, un désigné par les associations féminines, un désigné par le Barreau, un désigné par les journalistes professionnels et les techniciens des communications et télécommunications du secteur public, un désigné par les professionnels des médias du secteur privé¹²⁴⁶. Dans les trois pays, les membres désignés sont confirmés par un décret présidentiel pris en conseil des ministres¹²⁴⁷. Au Togo et au Bénin, le mandat des membres de la HAAC est de cinq ans, renouvelable sans limite dans le premier pays et non renouvelable dans le second¹²⁴⁸. Au Niger, ce mandat est de trois ans renouvelable une seule fois. Au Togo et au Niger, le Président de l'autorité de régulation du secteur de la communication est élu par ses pairs¹²⁴⁹. Au Bénin, il est nommé par décret pris en conseil des ministres après avis simple du Président de l'Assemblée nationale¹²⁵⁰.

Contrairement au Togo et au Bénin, les modalités de désignation des membres du CSC au Niger paraissent relativement satisfaisantes, car elles tentent d'intégrer toutes les forces vives du pays à la désignation des membres de cet organe. Au Togo et au Bénin, les modalités de désignation des membres de la HAAC donnent une importance significative à l'exécutif et à l'Assemblée nationale. Or, nous savons que généralement les systèmes politiques en Afrique noire francophone fonctionnent dans une logique majoritaire. Dans ce sens, les membres de ces organes seront essentiellement désignés

¹²⁴⁵ Article 16 de la loi organique n°92-021 du 21 août 1992 relative à la HAAC du Bénin.

¹²⁴⁶ Article 29 de la loi organique N° 2006-24 du 24 juillet 2006 relative au CSC au Niger.

¹²⁴⁷ Article 6 de la loi organique relative à la HAAC au Togo, 14 de la loi organique relative à la HAAC au Bénin, 29 de la loi organique relative au CSC au Niger.

¹²⁴⁸ Articles 7 de la loi organique relative à la HAAC au Togo et 18 de celle du Bénin.

¹²⁴⁹ Articles 15 de la loi organique relative à la HAAC au Togo, 32 de celle du Niger.

¹²⁵⁰ Article 17 de la loi organique relative à la HAAC au Bénin.

par le parti au pouvoir, ce qui serait contradictoire avec l'objectif d'indépendance recherché dans la création de ces organes de régulation. Il ne faut pas non plus laisser le soin de la désignation de l'essentiel des membres de ces organes à la société civile du fait que la communication constitue à ne point douter un secteur politiquement sensible. Dans cette logique, les modalités de désignation des membres du CSC au Niger présentent le double mérite d'éviter d'une part, « *le retour à la gestion étatique autoritaire d'antan et [d'autre part], l'abandon du secteur à la logique du marché* »¹²⁵¹. En outre le mandat des membres de cette institution ne devrait être ni renouvelable ni révocable et son Président devrait être désigné par ses pairs. Toutes ses précautions contribueront à coup sûr au renforcement de leur indépendance.

Outre ces organes qui interviennent dans la consolidation de la démocratie et du pluralisme politique, d'autres autorités administratives sont créées pour renforcer la protection des droits de l'homme.

§2. LES AAI TENDANT AU RENFORCEMENT DE L'ETAT DE DROIT

Dès les années 1990, la volonté de bâtir un Etat de droit ne s'était pas traduite seulement par la création des juridictions constitutionnelles. Le constituant africain a également cherché à moderniser les rapports administration-administrés en instituant certaines autorités administratives. A celles-ci, le constituant a assigné la mission de chercher des solutions amiables en jouant un rôle de médiation entre la puissance publique et les administrés. C'est dans ce sens que les Commissions nationales des droits de l'homme (A) et les Médiateurs de la République (B) ont été institués.

A. LA COMMISSION NATIONALE DES DROITS DE L'HOMME : LE CAS DU TOGO

Créée le 9 juin 1987 par la loi n° 87-09, la Commission nationale des droits de l'homme (CNDH) a été constitutionnalisée par le constituant togolais de 1992¹²⁵². Un tel organe existe aussi au Bénin et au Niger sans être toutefois inscrit dans la

¹²⁵¹ Michel GENTOT, *Les autorités administratives indépendantes*, Montchrestien, Paris 1991, p. 125.

¹²⁵² Articles 151 à 153 de la constitution togolaise de 1992.

constitution¹²⁵³, c'est pourquoi nous allons nous intéresser seulement au cas togolais. Il faut d'abord examiner les attributions de la CNDH avant de voir le statut de ses membres qui mérite, à notre avis, une relecture.

1. Les attributions de la CNDH

Consacrée par le constituant de 1992 dans un sous-titre 1, la CNDH a pour mission d'assurer la protection, la défense et la promotion des droits de l'homme sur le territoire de la République togolaise¹²⁵⁴.

Dans sa mission de promotion des droits de l'homme, elle peut examiner et recommander aux pouvoirs publics toutes propositions de textes ayant trait aux droits de l'homme en vue de leur adoption. Elle peut également émettre des avis dans ce domaine et organiser des séminaires et colloques en la matière¹²⁵⁵.

Quant à sa mission de défense des droits de l'Homme, la CNDH peut être saisie par une requête non seulement de « *toute personne qui s'estime victime de la violation d'un droit de l'Homme* », mais encore « *d'une tierce personne ou d'une organisation non gouvernementale* ». De plus, « *la Commission, à la demande de son Président ou de l'un de ses membres, peut se saisir d'office des cas de violation des droits de l'Homme* »¹²⁵⁶. Nous constatons que le législateur a entendu assouplir les conditions de saisine de la CNDH en écartant la condition d'intérêt à agir qui s'applique devant les juridictions de droit commun. Toutefois, la requête doit, à peine d'irrecevabilité, « *préciser l'identité et l'adresse de l'auteur, spécifier le cas de violation commise, ne pas contenir des termes outrageants ou injurieux à l'égard de l'agent ou de l'administration mise en cause* »¹²⁵⁷. Mais, les requêtes, qui portent sur les faits dont la justice est déjà saisie, sont irrecevables sauf en cas de déni manifeste de justice.

Une fois saisie, le bureau de la CNDH se réunit dans les quarante huit heures suivant la saisine de la Commission et désigne parmi les membres de celle-ci un

¹²⁵³ Voir Koffi AHADZI, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », op. cit., pp. 56-57.

¹²⁵⁴ Article 2 de la loi organique n° 96-12 du 11 décembre 1996 modifiée en 2005 relative à la CNDH.

¹²⁵⁵ Voir Annexe 2.

¹²⁵⁶ Article 17 de la loi organique relative à la CNDH, op. cit.

¹²⁵⁷ Article 18 de la loi organique relative à la CNDH, op. cit.

rapporteur pour instruire la requête¹²⁵⁸. Le rapporteur désigné notifie la requête à l'agent ou à l'administration mise en cause et procède à l'audition de la victime et de l'agent de l'administration impliqué ainsi que de toute personne apte à l'éclairer¹²⁵⁹. Il est également habilité à avoir accès à tous rapports, registres et autres documents ainsi qu'à tous objets et lieux ayant trait à l'enquête. En outre, il bénéficie, dans l'accomplissement de sa mission, du concours des supérieurs hiérarchiques de l'agent impliqué.

Après ces investigations, le rapporteur recherche, s'il y a lieu, avec l'administration concernée, les voies et moyens pouvant faire cesser la violation, objet de la requête. Il dépose, au plus tard dans un délai de quinze jours, à compter de sa désignation, un rapport sur l'ensemble des diligences qu'il a effectuées et formule le cas échéant, des avis et recommandations à l'adresse de la Commission. Au cas où la violation persiste, aux termes de l'article 22 de la loi organique, la Commission se réunit immédiatement pour examiner le rapport déposé par le rapporteur et arrête toutes les mesures susceptibles d'y mettre fin. En ultime recours, la CNDH peut saisir le chef de l'Etat ou le Président de l'Assemblée qui en fait rapport à l'Assemblée nationale.

On constate donc, d'une part, que la CNDH ne joue pas une fonction juridictionnelle et, d'autre part, qu'elle ne dispose pas d'un pouvoir de décision. Au contraire, elle exerce une magistrature d'influence en vue d'obtenir de l'administration une cessation de violation des droits de l'Homme. En 2007, elle a reçu 155 requêtes relatives à la violation des droits de l'Homme¹²⁶⁰.

Mais la plupart des requêtes proviennent de la région maritime. Cela s'explique, d'une part, par la forte concentration des administrations publiques à la capitale et, d'autre part, à l'ignorance de la population de l'intérieur du pays de l'existence de la CNDH. C'est pourquoi, les responsables de celle-ci doivent mener des campagnes de sensibilisation sur l'existence et les missions de cet organe de promotion et de défense des droits de l'Homme. Mais, comme le constate le Professeur Koffi AHADZI-NONOU, « *la mainmise du pouvoir politique s'étend souvent aux organes chargés*

¹²⁵⁸ Article 19 de la loi organique relative à la CNDH, op. cit.

¹²⁵⁹ Article 21 de la loi organique relative à la CNDH, op. cit.

¹²⁶⁰ Voir Annexe 3.

*d'assurer la protection des droits et libertés »*¹²⁶¹. C'est pourquoi, pour garantir effectivement l'indépendance de la CNDH, il faut soustraire la désignation de ses membres à l'élection du Parlement.

2. Soustraire la désignation des membres de la CNDH à l'élection du Parlement

La CNDH est composée de dix sept membres élus par l'Assemblée nationale à la majorité absolue de ses membres selon la procédure suivante¹²⁶² : trois personnalités sur une liste de six personnalités élues par l'Assemblée nationale, un magistrat sur une liste de deux magistrats proposés par leurs pairs, un avocat sur une liste de deux avocats proposés par leurs pairs, un enseignant de la faculté de droit sur une liste de deux enseignants proposés par leurs pairs, un médecin sur une liste de deux médecins proposés par leurs pairs, une militante des droits de la femme sur une liste de deux militantes proposées par les associations des droits de la femme les plus représentatives, deux militants des droits de l'Homme sur une liste de quatre militants proposés par les associations des droits de l'Homme les plus représentatives, deux syndicalistes sur une liste de quatre syndicats proposés par les centrales syndicales les plus représentatives, un chef traditionnel sur une liste de deux chefs proposés par leurs pairs, trois personnalités sur une liste de six personnalités proposées par les confessions religieuses, à raison de deux proposées et d'un élu par l'Eglise Catholique, l'Eglise Protestante et l'Union musulmane, une personnalité sur une liste de deux proposées par la Croix Rouge et le Croissant Rouge togolais.

Le mandat des membres de la Commission est de quatre ans renouvelable indéfiniment¹²⁶³. La CNDH élit en son sein un bureau exécutif de cinq membres composé d'un Président, d'un vice-président, d'un rapporteur général, d'un rapporteur général adjoint et d'un trésorier. Le mandat des membres du bureau est de quatre ans renouvelable une fois¹²⁶⁴.

¹²⁶¹ Koffi **AHADZI**, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des pays d'Afrique noire francophone », op. cit., p. 58.

¹²⁶² Article 3 de la loi organique relative à la CNDH, op. cit.

¹²⁶³ Article 4 de la loi organique relative à la CNDH, op. cit.

¹²⁶⁴ Article 5 de la loi organique relative à la CNDH, op. cit.

Pour garantir leur indépendance, les membres de la CNDH jouissent de l'immunité pendant l'exercice de leurs fonctions et un an après la cessation de celles-ci¹²⁶⁵. A cet effet, aucun membre de la Commission ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé, à l'occasion des opinions ou votes émis par lui, dans l'exercice de ses fonctions et même après la cessation de celles-ci¹²⁶⁶. Il faut préciser que les fonctions de Président de la commission sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat électif, de tout emploi privé ou public, civil ou militaire, de toute activité professionnelle ainsi que de toute fonction de représentation nationale¹²⁶⁷. De même, les fonctions des autres membres de la Commission sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat électif.

Si le régime des incompatibilités et des immunités milite en faveur de l'indépendance des membres de la CHDH, en revanche leur élection par l'Assemblée nationale peut être de nature à fausser cette indépendance. En effet, rien n'oblige l'Assemblée nationale à élire les candidats qui lui sont proposés, elle peut en toute légalité rejeter une liste de candidature si les candidats proposés ne lui conviennent pas. L'élection des membres de la CNDH par l'Assemblée nationale peut entraîner deux conséquences négatives : d'une part, elle est de nature à limiter le pouvoir de désignation des autorités compétentes, car celles-ci chercheront à désigner les personnalités qui pourront avoir l'aval de la majorité parlementaire ; d'autre part, ce mode désignation peut amener à écarter le candidat favori de l'autorité de désignation, c'est-à-dire le candidat qui a recueilli le plus grand nombre de suffrage en son sein. En tout état de cause, la procédure actuelle de désignation des membres de la CNDH donne trop de pouvoir au parti ou à la coalition majoritaire et peut, par conséquent, limiter leur indépendance vis-à-vis de celle-ci. C'est pourquoi, il faut tout simplement soustraire la désignation des membres de cet organe à l'élection du Parlement. D'ailleurs, à sa création en 1987, la désignation des membres de cette institution n'était pas soumise à l'élection du Parlement, ce qui renforçait son indépendance à l'égard du pouvoir politique. C'est ce qui a amené le Professeur AHADZI-NONOU a constaté qu'avant « *sa constitutionnalisation en 1992, la Commission nationales des droits de l'Homme (...) se*

¹²⁶⁵ Article 14 de la loi organique relative à la CNDH, op. cit.

¹²⁶⁶ Article 15 de la loi organique relative à la CNDH, op. cit.

¹²⁶⁷ Article 13 de la loi organique relative à la CNDH, op. cit.

*montrait très active sur le front du combat pour la liberté, depuis lors, (...) elle se signale par une discrétion fort suspecte »*¹²⁶⁸. En outre, le mandat des membres de la CNDH ne devrait pas être renouvelable.

Cependant, le bilan de la CNDH est loin d'être négatif. Le développement de sa mission de défense de droit de l'Homme s'explique par le défaut de fonctionnement de la juridiction administrative. Mais il faut reconnaître que ses pouvoirs sont limités et elle ne peut pas se substituer au juge administratif. En revanche, aucun bilan ne put être mis à l'actif du Médiateur de la République.

B. LE MEDiateur DE LA REPUBLIQUE : LE CAS DU TOGO

L'institution du Médiateur de la République en Afrique noire francophone à partir des années 1990¹²⁶⁹ s'inspire sans doute du modèle français du Médiateur de la République devenu désormais Défenseur des droits avec la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008¹²⁷⁰. Contrairement à ses homologues des pays d'Afrique noire francophone, le constituant togolais de 1992 a inscrit cette institution dans la constitution. C'est pourquoi nous allons nous intéresser au cas togolais en examinant les attributions du Médiateur de la République et son statut.

1. Les attributions du Médiateur de la République

C'est le sous-titre II de la constitution togolaise de 1992 qui institue un Médiateur de la République chargé de régler les conflits non juridictionnels entre les citoyens et l'administration¹²⁷¹.

¹²⁶⁸ Koffi **AHADZI**, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme : les cas des pays d'Afrique noire francophone », op. cit., p. 58.

¹²⁶⁹ Voir Abdoulaye **DIARRA**, « Les autorités administratives indépendantes dans les pays d'Afrique noire francophone : cas du Mali, du Sénégal et du Bénin », op. cit., pp. 12-14.

¹²⁷⁰ En France, le Médiateur de la République avait été créé par la loi du 3 janvier 1973 sur le modèle suédois de l'Ombudsman et a aujourd'hui, sous des noms divers, son équivalent dans la plupart des pays européens qui ont consacré son existence dans leur constitution. La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 institue désormais un Défenseur des droits qui fait l'objet du titre XI bis de la Constitution française. Il succédera, vraisemblablement avec des pouvoirs renforcés, au Médiateur de la République. Voir Bernard **CHANTEBOUT**, *Droit constitutionnel*, op. cit., pp. 631-632.

¹²⁷¹ Article 154 de la constitution togolaise de 1992.

En effet, le Médiateur de la République est chargé « *de recevoir les réclamations concernant le fonctionnement des administrations de l'Etat des collectivités publiques territoriales, des établissements publics, dans leurs relations avec les administrés* »¹²⁷². A cet effet, toute personne physique ou morale qui estime être victime du dysfonctionnement d'un service public peut, par une réclamation individuelle, demander que l'affaire soit portée à la connaissance du Médiateur de la République. S'inspirant du modèle français, la réclamation est adressée à un député, à un sénateur, à un maire, à un Président de conseil de préfecture ou à un chef traditionnel, qui la transmettent au Médiateur de la République si elle leur paraît entrer dans sa compétence et mériter son intervention. Mais contrairement au modèle français, le législateur togolais n'exclut pas une saisine directe du Médiateur puisque « *la réclamation peut également être adressée directement au Médiateur de la République* ». Il faut préciser que contrairement à la procédure devant la CNDH, la victime du dysfonctionnement d'un service public a la faculté de saisir simultanément le Médiateur et le juge. Toutefois, la saisine du Médiateur n'interrompt pas les délais de recours contentieux.

Une fois saisi d'une réclamation, le Médiateur de la République dispose, à l'instar de son homologue français, des pouvoirs d'investigation importants. Il peut poser toutes les questions qu'il souhaite et convoquer des fonctionnaires sans que les ministres puissent s'y opposer¹²⁷³. Il peut faire procéder à des vérifications et des enquêtes et avoir accès à tout dossier concernant les affaires qu'il traite, sauf en matière de secret concernant la défense nationale, la sûreté de l'Etat ou la politique extérieure¹²⁷⁴.

Après ces investigations, si le Médiateur constate que la réclamation est justifiée, il fait toutes les recommandations de nature à régler le litige dont il est saisi¹²⁷⁵. A cet effet, il propose à l'organisme mis en cause toute solution permettant de régler en droit, voire en équité la situation de l'auteur de la réclamation. De même, lorsqu'il lui apparaît que l'application de dispositions législatives ou réglementaires aboutit à des situations inéquitables, il peut suggérer des modifications opportunes qui s'imposent. En outre, en

¹²⁷² Articles 7 de la loi organique n° 2003-21 du 9 décembre 2003 portant statut, attributions du Médiateur de la République et composition, organisation et fonctionnement de ses services.

¹²⁷³ Article 17 de la loi organique relative au Médiateur de la République, op. cit.

¹²⁷⁴ Article 18 de la loi organique relative au Médiateur de la République, op. cit.

¹²⁷⁵ Article 10 de la loi organique relative au Médiateur de la République, op. cit.

cas d'inexécution d'une décision de justice, il peut enjoindre à l'administration en cause de s'y conformer¹²⁷⁶. Le Médiateur de la République dispose ainsi d'un pouvoir de proposition, de recommandation, de suggestion, voire d'injonction. Il peut aussi engager une procédure disciplinaire contre l'agent manifestement fautif qui s'oppose à la solution raisonnable qu'il propose¹²⁷⁷. Toutefois, les solutions proposées par le Médiateur ne sont que de simples recommandations dépourvues, par conséquent, de tout effet exécutoire. Certes, le Médiateur peut suggérer aux autorités législatives et réglementaires des modifications à apporter aux textes en vigueur, mais il ne peut ni intervenir dans la procédure législative, ni initier un acte réglementaire. Dans ce sens, l'ancien Médiateur de la République française, Paul Legatte, faisait observer que le Médiateur français ne dispose d'aucun pouvoir de décision direct et que les objectifs que ce dernier se propose « *ne sont atteints que si l'organisme, administratif ou investi d'une mission de service public, auquel il s'adresse, le veut bien* »¹²⁷⁸. Dans ces conditions, il ne joue qu'une magistrature d'influence sur les services administratifs ou des organismes investis d'une mission de service public. Parlant du Médiateur français, Michel Gentot, fait remarquer que « *c'est la publicité donnée aux recommandations non suivies d'effets et le rapport annuel qui constituent l'arme la plus efficace du Médiateur* »¹²⁷⁹.

En définitive, il faut noter que le Médiateur « *apparaît tour à tour comme un intercesseur, à titre principal, et un promoteur de réformes, accessoirement* »¹²⁸⁰. Ces deux missions le mettent en situation de concurrence avec la CNDH et soulèvent donc le problème de sa place dans les institutions de la République togolaise. De même, les modalités de sa nomination soulèvent la question de son indépendance.

¹²⁷⁶ Article 8 de la loi organique relative au Médiateur de la République, op. cit.

¹²⁷⁷ Article 11 de la loi organique relative au Médiateur de la République, op. cit.

¹²⁷⁸ Cité par Abdoulaye **DIARRA**, « Les autorités administratives indépendantes dans les pays d'Afrique noire francophone : cas du Mali, du Sénégal et du Bénin », op. cit., p. 13.

¹²⁷⁹ Michel **GENTOT**, *Les autorités administratives indépendantes*, op. cit., p. 145.

¹²⁸⁰ Salif **YONABA**, « Le Médiateur du Faso », *Penant*, n° 817, janvier-avril 1995, p. 32.

2. Réviser le statut du Médiateur de la République

L'article 154 de la constitution togolaise dispose que « *le Médiateur de la République est une autorité administrative indépendante nommée par décret pris en conseil des ministres pour un mandat de trois ans renouvelable* ». De nationalité togolaise, il doit être âgé de quarante ans au moins à la date de sa nomination, avoir une expérience professionnelle de quinze ans au moins et s'être distingué par une haute conscience du bien public¹²⁸¹.

Une fois nommé, le Médiateur ne peut être révoqué au cours de son mandat sauf « *en cas de manquement à ses obligations ou de comportement contraire à l'honneur ou aux bonnes mœurs dûment constaté par la Cour constitutionnelle sur saisine du Président de la République* »¹²⁸². Pour garantir son indépendance, il jouit de l'immunité juridictionnelle car il ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions qu'il émet ou des actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions¹²⁸³. Dans le même sens, les fonctions du Médiateur sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat électif, de tout emploi privé ou public, civil ou militaire, de toute activité professionnelle ainsi que de toute fonction de représentation nationale¹²⁸⁴.

Toutefois, la nomination du Médiateur de la République par le chef de l'Etat risque de compromettre son indépendance. Si Michel Gentot trouve qu'en France la nomination du Médiateur de la République par le chef de l'Etat n'a eu aucun effet sur l'indépendance des personnalités nommées¹²⁸⁵, il n'en sera pas de même en Afrique. En outre, le renouvellement indéfini du mandat du Médiateur de la République n'est pas un gage de son indépendance. Pour que ce dernier ne puisse « *apparaître comme juge et partie aux yeux des citoyens qui se plaignent de l'administration* »¹²⁸⁶, il faut qu'il soit désigné par les organisations de défense des droits de l'Homme les plus représentatives. De même, au regard de ses missions, le Médiateur devrait nécessairement être un juriste

¹²⁸¹ Article 3 alinéa 3 de la loi organique relative au Médiateur de la République, op. cit.

¹²⁸² Article 3 alinéa 2 de la loi organique relative au Médiateur de la République, op. cit.

¹²⁸³ Article 4 de la loi organique relative au Médiateur de la République, op. cit.

¹²⁸⁴ Article 5 de la loi organique relative au Médiateur de la République, op. cit.

¹²⁸⁵ Michel GENTOT, *Les autorités administratives indépendantes*, op. cit., p. 143.

¹²⁸⁶ Paul Legatte, cité par Michel GENTOT, *Les autorités administratives indépendantes*, op. cit., p. 142.

de haut niveau ou un administrateur civil, jouissant d'une notoriété publique notoire et son mandat devrait être de cinq ans non renouvelable.

CONCLUSION DU TITRE 2

Le modèle constitutionnel que nous proposons vise à adapter le régime à la réalité politique en Afrique. En effet, on constate que malgré la structure bicéphale que le constituant africain prévoit, le Président de la République est à la fois chef de l'Etat et chef du Gouvernement. En réalité, depuis les années 1990, le pouvoir exécutif n'a jamais fait l'objet de partage entre le chef de l'Etat et un Premier ministre. Les faits restent têtus et nous obligent par conséquent à assumer la prééminence présidentielle. Ainsi, la structure monocéphale de l'exécutif répond bien à cette réalité. Elle convient mieux, du moins à l'heure actuelle, à l'environnement politique africain. Seulement, il faut chercher à encadrer, ou à rationaliser cette prééminence afin d'éviter une dérive autoritaire du pouvoir présidentiel. L'objectif n'est pas d'empêcher le Président de la République d'exercer ses pouvoirs, au contraire, il faut encadrer l'exercice du pouvoir présidentiel. Mais, contrairement au constituant africain de 1990, nous pensons que la solution à la limitation du pouvoir du chef de l'Etat ne se trouverait pas au sein du pouvoir exécutif, il faut plutôt la chercher en dehors de celui-ci. Traditionnel contrepoids au pouvoir exécutif, il revient au Parlement de jouer ce rôle de frein à l'abus du pouvoir présidentiel. Seulement il faut renforcer son rôle et son statut en supprimant notamment le droit de dissolution confié au chef de l'Etat. Mais il convient aussi de mettre en contribution les autres organes de contrepuissance, notamment les Cours constitutionnelles et les Autorités administratives indépendantes. Mais celles-ci ne pourront jouer efficacement ce rôle de contrepoids qu'une fois affranchies de la tutelle du pouvoir en place. C'est pourquoi nous avons jugé nécessaire de procéder à une nouvelle lecture de leur statut.

CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE

En toute évidence, les chantiers ou les défis du nouveau constitutionnalisme africain restent encore immenses. Le constitutionnalisme africain reste encore pour plusieurs points à bâtir. Comme un enfant qui apprend à marcher, le néo-constitutionnalisme africain titube toujours, il faut nécessairement l'accompagner dans ses pas jusqu'à ce qu'il marche définitivement. Les propositions qui ont été faites dans cette partie visent à résoudre seulement des faiblesses d'ordre institutionnel. Par conséquent, elles sont inspirées des limites des textes constitutionnels adoptés dès les années 1990 et les crises qui sont intervenues lors de leur application. L'une de ces limites majeures est de confier la désignation des membres de contre-pouvoir au monde politique. Si le Professeur Frédéric SUDRE constate que « *la procédure politique de désignation des juges constitutionnels, que ce soit par le Parlement ou par le pouvoir exécutif, n'est pas en soi contraire au principe d'indépendance* »¹²⁸⁷ dans les pays européens, en Afrique, cette procédure de désignation des membres des organes de contre-pouvoir compromet sérieusement l'indépendance de ceux-ci. C'est pourquoi, il faut chercher à tout prix à limiter l'intervention du pouvoir politique dans la désignation des membres des Cours constitutionnelles et des Autorités administratives indépendantes. En outre, les crises liées au bicéphalisme de l'exécutif en Afrique noire francophone plaident en faveur d'un exécutif monocéphale. Aussi la tendance à la pérennisation des chefs d'Etat au pouvoir pourrait-elle être limitée par le moyen de la supra constitutionnalité de la clause limitative du nombre des mandats présidentiels. Dans cette logique, le plaidoyer du Professeur Dodzi KOKOROKO en faveur d'un droit électoral dans l'ordre régional africain y trouvera un début d'application¹²⁸⁸.

¹²⁸⁷ Frédéric SUDRE, « Question préjudicielle de constitutionnalité et Convention européenne des droits de l'Homme », *Revue du droit public*, n° 3-2009, p. 682.

¹²⁸⁸ Dodzi KOKOROKO, « Le droit à des élections libres et démocratiques dans l'ordre régional africain », *Revue juridique et politique*, n° 2, 2004, pp. 152 et s.

CONCLUSION GENERALE

Au terme de cette étude, les investigations et analyses révèlent que le modèle constitutionnel adopté par les Etats d'Afrique noire francophone dès les années 1990 reste encore à parfaire. La nouvelle élite africaine avait cru tout résoudre par un coup de plume magique. Or, nombreux sont les faits politiques qui ne peuvent être saisis par le droit. Certes, au cours de cette période, les bases d'un nouveau constitutionnalisme ont été jetées. Le nouveau constituant africain avait affiché clairement et ostensiblement sa ferme volonté de se départir de la dérive autoritaire. Comme un architecte, ce dernier a cherché à élaborer un plan de société affranchie de la dictature du pouvoir exécutif d'antan. A cet effet, il a compté réduire les pouvoirs du chef de l'Etat en opérant une division du pouvoir exécutif au profit du Premier ministre. Dans cette logique, le constituant africain a opté pour une organisation constitutionnelle qui emprunte les mêmes traits que la constitution française de 1958, car c'est cette dernière qui convenait aux besoins de l'heure. Il a également voulu renforcer les pouvoirs du Parlement en multipliant les moyens d'information de l'Assemblée nationale, d'une part, et en instituant la responsabilité politique du Gouvernement, d'autre part. Il a même innové et devancé, du moins théoriquement, son homologue français en prévoyant la limitation du nombre de mandats présidentiels d'inspiration américaine. Dans la plupart des pays d'Afrique noire francophone, la possibilité de renouvellement du mandat présidentiel a été limitée à une seule fois. Convaincu comme les révolutionnaires français de 1789 de la nécessité d'assurer la garantie des droits de l'homme, le constituant africain a institué un organe autonome de contrôle de constitutionnalité des lois. Dans certains pays comme le Bénin, le juge constitutionnel a pour mission non seulement de censurer les normes législatives, mais encore les actes administratifs qui portent atteinte aux droits fondamentaux¹²⁸⁹. En outre, les autorités administratives indépendantes ont vu le jour dans une perspective de renforcement de l'Etat de droit et de la démocratie. C'est dans cette logique que les commissions électorales dites indépendantes ou autonomes ont été créées en vue de se substituer à l'administration jugée très politisée et partisane dans l'organisation des élections.

¹²⁸⁹ Célestin **KEUTCHA TCHAPNGA**, « Le juge constitutionnel, juge administratif au Bénin et au Gabon ? », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 2008/3 - n° 75, pp. 551-583.

Cependant, la présente étude montre que beaucoup restent encore à faire. En effet, après plus de vingt ans d'expérimentation des modèles constitutionnels des années 1990, force est de constater que le droit seul n'est pas en mesure de construire un modèle constitutionnel viable et durable. Le constitutionnalisme ne peut en aucun cas se résumer au texte constitutionnel, sa construction va certainement au-delà. Les facteurs socioculturels doivent nécessairement venir à la rescousse du droit. Ainsi le couple droit-facteurs socioculturels est indispensable à la perfection ou à la reconstruction du nouveau constitutionnalisme africain. Sinon on retournera au fétichisme juridique des révolutionnaires français de 1789 qui avaient fait abusivement confiance aux lois et aux institutions en oubliant que ces dernières ne peuvent produire des effets escomptés que dans la mesure où les hommes qui les animent en assumant les responsabilités y afférentes. En faisant une autopsie des faiblesses des modèles constitutionnels de nos pays d'étude, force est de constater que certaines d'entre elles sont d'ordre juridique ou institutionnel alors que d'autres sont d'ordre socioculturel. Le droit pourrait résoudre, du moins en partie, les premières, tandis que les secondes trouveront sans doute une solution d'ordre sociologique.

La confiance peut être faite au droit dans la résolution de certaines difficultés du nouveau constitutionnalisme africain. C'est notamment, la question du choix de l'organisation constitutionnelle des pouvoirs publics. Contrairement au nouveau constituant d'Afrique noire francophone, qui avait opté pour les textes constitutionnels d'inspiration parlementaire, il semble que le régime présidentiel paraît mieux adapté à l'environnement politique africain. En toute vraisemblance, il faut rappeler que la solution à la limitation du pouvoir présidentiel ne se trouverait pas au sein de l'exécutif, mais au contraire à l'extérieur de celui-ci. D'une part, le Parlement pourrait y jouer un rôle déterminant. Mais, il faudrait nécessairement mettre fin au Parlement en tant que chambre d'enregistrement des volontés présidentielles. Par conséquent, une montée en puissance des Parlements en Afrique s'avère indispensable. D'autre part, le renforcement du rôle des organes de contre-pouvoir pourrait contribuer à limiter le pouvoir présidentiel. C'est pourquoi il faudrait chercher à renforcer leur indépendance vis-à-vis du pouvoir politique en révisant leur statut. En outre, la dérive totalitaire du pouvoir présidentiel pourra être prévenue par la réduction au moyen du droit de certains

pouvoirs du chef de l'Etat. Mais il est évident que beaucoup de problèmes qui ont été recensés tout au long de nos développements sont restés sans solutions. Si aucune solution concrète n'a été avancée, c'est que ces problèmes ne peuvent être résolus juridiquement, ou saisis par le droit. Il leur faut donc des solutions extra juridiques.

En effet, certaines faiblesses du nouveau constitutionnalisme africain échappent à la vertu thérapeutique du droit. Le phénomène de la personnalisation du pouvoir en Afrique est essentiellement culturel, même si le suffrage universel est un facteur favorisant. La patrimonialisation du pouvoir, la prégnance ethnique dans le recrutement et la nomination des agents civils et militaires de l'Etat, le vote ethnique, le clientélisme politique sont entre autres des tares d'ordre culturel. Ces tares démontrent à suffisance que la cohésion sociale ou la solidarité nationale est fragile et que la Nation reste encore à construire dans la plupart des pays africains. Le refus d'accepter les résultats des élections, la persistance des coups d'Etat en Afrique noire francophone sont les manifestations de la carence de ce que le Professeur Jean du BOIS de GAUDUSSON appelle « *l'éthique constitutionnelle des gouvernants et des élites* »¹²⁹⁰. De même, les violences post-électorales en Afrique est l'expression de l'insuffisance de la culture démocratique des gouvernants et des gouvernés. Même la question de l'indépendance des pouvoirs publics et des organes de contrepoids est à la fois institutionnelle et socioculturelle. Bref aucun modèle constitutionnel ne peut se construire dans un environnement marqué par une gestion patrimoniale, ethniciste ou régionaliste du pouvoir, par un analphabétisme toujours croissant, par une délinquance juvénile montante, par une pauvreté sans cesse grandissante. Les bases du constitutionnalisme africain doivent être sociales et culturelles. A l'instar d'une maison, on ne peut pas construire le constitutionnalisme en Afrique par le seul toit, il faut nécessairement commencer par une fondation. Le toit doit être posé sur un édifice érigé sur une fondation solide. Le toit, c'est le droit ; la fondation, c'est la culture démocratique et constitutionnelle des gouvernants et des gouvernés. Dans ce sens, les gouvernés, doivent cesser d'être les consommateurs des modèles constitutionnels accouchés par les élites, au contraire ils doivent prendre une part active dans la construction et l'affermissement

¹²⁹⁰ Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, « Constitution sans culture constitutionnelle n'est que ruine du constitutionnalisme », *Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation, Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, Bruylant, 2008, p. 348.

du constitutionnalisme africain. La fondation du constitutionnalisme en Afrique, c'est d'abord une éducation à la culture démocratique, à l'éthique constitutionnelle. Il faut ensuite construire la Nation dans les Etats africains et entreprendre enfin des actions de scolarisation, d'alphabétisation et de lutte contre la pauvreté. Dans ce sens, plusieurs acteurs doivent être mis à contribution. Au nombre de ceux-ci, on peut citer au premier plan les pouvoirs publics, les partis politiques et les organisations de la société civile.

Dans le chantier de la construction de la Nation dans les Etats africains, le rôle des pouvoirs publics est primordial. En effet, la plupart des Etats africains restent marqués par une cohésion sociale très fragile. Cela est dû en grande partie à un passé historique caractérisé par un partage arbitraire de l'Afrique par les européens. En effet, la colonisation du continent africain a conduit au découpage de l'Afrique en pays anglophone, francophone, lusophone, germanophone ou italophone. Mais à la conférence de Berlin de 1884-1885, qui a posé les grandes lignes du partage de l'Afrique, les puissances occidentales n'avaient pas tenu compte des réalités sociales et linguistiques lors de la délimitation des frontières qui devaient s'appliquer à des sociétés fortement communautaires. Ainsi, un même peuple s'est trouvé scindé en deux ou trois par des frontières. Cette donne historique explique le fait que les Etats africains sont essentiellement pluriethniques, ce qui rend la mise en place d'Etats Nation de type occidental plus difficile. La cohésion sociale ou l'unité nationale a été encore plus fragilisée par la lutte pour les indépendances dès les années 1960 et par les revendications démocratiques au cours des années 1990 qui ont divisé davantage les peuples à l'intérieur de chaque Etat africain. Or, les frontières héritées de la colonisation ne peuvent plus être remises en cause en raison du principe sacro-saint d'intangibilité des frontières consacré par l'Organisation de l'unité africaine (OUA), devenue Union africaine (UA). Ainsi, il revient aux Etats africains de créer obligatoirement une Nation dans des sociétés essentiellement hétérogènes pour donner une chance au constitutionnalisme en Afrique. Deux pistes peuvent favoriser la construction de la Nation dans les Etats africains : la réécriture de l'histoire sur la base de la vérité et la fin de l'impunité.

En effet, chaque citoyen a le droit de connaître l'histoire véritable de son propre pays, puisque *« nul n'a le droit d'effacer une page de l'histoire d'un peuple car un*

peuple sans histoire est un monde sans âme »¹²⁹¹. On constate que dans la plupart des Etats africains, l'histoire a été instrumentalisée à des fins politiques¹²⁹². Or, il faut que toutes les composantes d'une société donnée connaissent leur histoire, notamment leur origine, les raisons pour lesquelles elles vivent ensemble ou mieux le destin commun qui les lie. Cela participerait sans doute à l'acceptation de l'autre, à la tolérance, au pardon mutuel et à la réconciliation. De même, l'histoire politique de la plupart des pays d'Afrique noire francophone a été marquée par des assassinats, des violences à caractère politico-ethniques, la destruction des biens des citoyens... Aucune Nation ne pourrait se construire sur la base d'une histoire tronquée, sur fond de division, de haine et d'impunité. Dans cette logique, le recours à la formule des Commissions vérité et justice à la sud-africaine¹²⁹³ semble constituer une voie ultime dans le processus de la construction de la Nation. C'est ce que semblent comprendre les autorités togolaises lorsqu'elles ont créé en mai 2009 la Commission vérité, justice et réconciliation (CVJR) en s'inspirant de la Commission vérité et justice de République sud-africaine. Ce mécanisme de vérité, de justice et de réconciliation a été proposé par l'Accord politique global (APG) signé le 20 août 2006 à Ouagadougou, au Burkina Faso, par la classe

¹²⁹¹ C'est la célèbre phrase générique qui débute l'émission *Archives d'Afrique* présentée par Alain Foka sur la Radio France internationale (RFI).

¹²⁹² Par exemple au Togo, jusqu'aux années 1990, dans les programmes scolaires, il n'avait jamais été enseigné que le père de l'indépendance est Sylvanus Olympio. Même le 27 avril, date anniversaire de la proclamation de l'indépendance du Togo, n'était pas commémorée comme la fête nationale du pays. Au contraire, c'est la date du 13 janvier, date anniversaire de l'assassinat de Sylvanus Olympio, qui était érigée en fête nationale et baptisée comme fête de la libération nationale. Cette situation avait profondément divisé les togolais : certains se reconnaissaient dans le 13 janvier, alors que d'autres dans le 27 avril.

¹²⁹³ Créée en 1993, la Commission vérité et justice sud-africaine a été présidée par Mgr Desmond Tutu, archevêque anglican de Johannesburg, prix Nobel de la paix. Elle avait pour mission d'amnistier les actes de ceux qui viendraient devant la commission « confesser » en quelque sorte leurs exactions. Il s'agissait surtout de membres de la police qui avaient torturé, et parfois tué, des militants des mouvements de libération noirs, principalement le Congrès national africain (ANC) de Nelson Mandela. L'amnistie des requérants était soumise à deux conditions : d'abord de ne rien omettre de leurs crimes et délits dans leur déposition, ensuite d'avoir agi sur ordre de leur hiérarchie tout en croyant servir un « objectif politique » (une prétendue défense de la race blanche, par exemple). Contrairement à ce que l'ancien président Frederik De Klerk avait publiquement craint, la révélation des sévices souvent atroces infligés par les bourreaux n'a pas entravé la réconciliation entre les communautés noire et blanche. La Commission a ainsi réussi la catharsis qu'elle s'était fixée comme objectif ; cf. *Le Monde diplomatique*, janvier 2005.

politique et la société civile togolaises. La CVJR a pour rôle de faire la lumière sur les actes de violence à caractère politique qui ont marqué l'histoire du Togo entre 1958 et 2005 et proposer des solutions d'apaisement des victimes. A cet effet, elle doit d'abord recueillir des dépositions et des témoignages des victimes, témoins et présumés auteurs de violation des droits de l'homme¹²⁹⁴. Ensuite, la CVJR doit faire des investigations afin de vérifier la pertinence et la véracité des données recueillies lors des dépositions. Enfin elle proposera au gouvernement des mesures idoines pour la réparation des préjudices subis par les victimes. En même temps, elle fera au gouvernement des recommandations relatives au sort à réserver aux auteurs de violation des droits de l'homme les plus graves, aux mesures à prendre pour éviter la répétition de tels actes ainsi qu'aux initiatives à prendre pour lutter contre l'impunité et renforcer la réconciliation nationale. Comme on peut le constater, la CVJR togolaise, à l'instar de son homologue de l'Afrique du Sud, n'est pas une juridiction. Mais, contrairement à la Commission vérité et réconciliation sud-africaine qui amnistiait, au Togo, la CVJR n'est pas compétente pour prononcer l'amnistie des auteurs de violation des droits de l'homme¹²⁹⁵.

Gageons voir que la référence aux Commissions vérité, justice et réconciliation va opérer au sein de chaque Etat africain une véritable catharsis afin de donner une chance à la réconciliation et, par là, à la construction et à la consolidation de la Nation. La création de ce genre de Commissions semble répondre aux besoins de réconciliation et de justice des Etats qui sont marqués par des violences politiques à forte connotation ethniciste, régionaliste ou raciste. Leur création en Afrique du sud en 1993, au Kenya après les violences post-électorales de 2007, au Togo en 2009 ou encore en Côte d'Ivoire en 2011 suite aux violences post-électorales de 2011, en est une parfaite illustration. Mais pour qu'elles parviennent à remplir efficacement leur rôle, il faut qu'elles soient suffisamment indépendantes des pouvoirs publics et de tout groupe de pression, d'une part, et qu'elles disposent des moyens d'investigation à la mesure de la mission qui leur est assignée, d'autre part. Elles ne doivent pas être un substitut à la

¹²⁹⁴ A la date du 17 décembre 2010, où la phase de déposition s'est achevée, elle avait recueilli 18571 dépositions.

¹²⁹⁵ Il faut préciser que sur 7116 demandes d'amnistie, la Commission vérité et justice sud-africaine en avait accordé 1312 et rejeté 5143 ; cf. *Le Monde diplomatique*, janvier 2005.

justice traditionnelle. Au contraire, elles doivent en être un complément. Les actes les plus graves de violation des droits de l'homme doivent être réservés à la justice traditionnelle. En outre, l'édification de la Nation et son affermissement dans les Etats africains passera sans doute par la contribution des partis politiques. Au lieu d'instrumentaliser le fait ethnique à des fins électoralistes, ceux-ci doivent convaincre leur électorat sur la base d'un programme politique d'intérêt national bien ficelé.

Quant à la scolarisation et à l'alphabétisation ou à l'éducation à la culture démocratique et à l'éthique constitutionnelle, elles sont étroitement liées. Leur rôle primordial dans la construction du constitutionnalisme en Afrique n'est plus à démontrer. L'achat des consciences et le vote ethnique s'expliquent essentiellement par un faible niveau d'alphabétisme des citoyens en Afrique. Lorsque le citoyen n'est pas en mesure de lire et de comprendre le rôle du maire, du député ou du Président de la République, de comprendre le programme politique d'un parti ou de regroupement de partis politiques, on conviendra volontiers qu'il n'hésitera pas non seulement à échanger sa voix contre une modique somme d'argent ou contre un bien quelconque ou à porter sa voix sur son frère. C'est pourquoi, il s'avère nécessaire que l'Etat entreprenne un vaste programme de scolarisation des enfants et d'alphabétisation des adultes. L'école doit rester obligatoire et gratuit pour les enfants de moins de quinze ans et l'Etat doit y veiller systématiquement. Quant aux adultes, un effort d'alphabétisation dans les langues locales puis dans les langues officielles doit être encouragé. Mais l'éducation à la culture démocratique et à l'éthique constitutionnelle passera sans doute par le contenu des programmes d'enseignements. Dans les écoles maternelles, primaires, voire secondaires, une leçon sur l'éducation civique et politique doit obligatoirement être instituée et dispensée par des enseignants qualifiés. Certes, il existe ce genre d'enseignements dans la plupart des Etats africains, mais ils restent encore très embryonnaires. Les enseignements doivent d'abord porter sur les attributions des pouvoirs publics : le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. Ensuite, ils s'intéresseront aux droits et devoirs des citoyens, au rôle des partis politiques, du député, du maire, du préfet, du Président de la République... Enfin, les futurs cadres de chaque Etat africain doivent être éduqués sur les valeurs de la démocratie et du constitutionnalisme : la culture du mérite, le respect de la loi, de

l'opposition, le refus de la violence, la limitation du pouvoir, la lutte contre la confiscation du pouvoir, le patrimonialisme, le favoritisme, le clientélisme, la corruption et la concussion... Cette éducation aux valeurs de la démocratie et du constitutionnalisme ne doit pas se limiter seulement aux élèves, elle doit aussi s'intéresser aux leaders d'opinion, et surtout aux leaders religieux. En effet, les sociétés africaines sont essentiellement religieuses, et par conséquent, les leaders religieux, notamment les imams, les pasteurs, les évangélistes, les prêtres exercent une influence considérable sur leurs fidèles. Ces leaders religieux doivent prendre le relai de cette mission d'éducation civique et politique dans les différents secteurs qui relèvent de leur ressort. C'est donc l'éducation à la culture démocratique et à l'éthique constitutionnelle qui pourra contribuer d'acquérir les valeurs qui sont consubstantielles au constitutionnalisme. Cette mission incombe également aux partis politiques, aux organisations de la société civile et aux médias publics et privés. Au lieu d'être des instruments de violence, les médias doivent contribuer à l'éducation des masses, surtout avec l'appui des réseaux sociaux tels que Facebook, Twitter. Quant aux organisations de la société civile engagées dans la défense et la promotion des droits de l'homme, elles doivent organiser des ateliers de formation et d'éducation sur les valeurs de la démocratie et du constitutionnalisme.

En définitive, le succès d'un modèle constitutionnel repose avant tout sur l'acquisition, l'acceptation et l'adhésion par les citoyens et au premier plan des responsables politiques des valeurs et des vertus du constitutionnalisme ou encore de la démocratie. Il faut convenir qu'il n'y a pas de dictature sans dictateur comme il n'y a pas de démocratie sans démocrate. Or les démocrates ne sortent pas des urnes, il faut nécessairement les former.

ANNEXES

ANNEXE N°1. Présentation de nos trois pays d'étude

1. TOGO

Etat du golfe de Guinée, le Togo est limité à l'ouest par le Ghana, au nord par le Burkina Faso, à l'est par le Bénin et au sud par l'océan Atlantique. Il dispose d'une population d'environ 5 200 000 habitants sur une superficie de 56 785 km¹²⁹⁶. La capitale du pays est Lomé. Outre le français, la langue officielle, les togolais utilisent les langues du terroir, comme l'Ewé, Kotokoli, Kabyè, Moba, Bassar, etc.

Ancienne colonie allemande¹²⁹⁷, le Togo devint une colonie française et placée sous mandat de la Société des Nations (SDN) à la suite de la défaite de l'Allemagne à la première guerre mondiale. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'Organisation des Nations Unies (ONU) reprit à son compte le mandat de la SDN sur le Togo et désigna un conseil de tutelle chargé de contrôler l'Administration française. Les partis politiques togolais travaillèrent activement à l'évolution du statut du pays mais se divisèrent en deux camps, opposés dans leurs objectifs : le Comité de l'unité togolaise (CUT), dirigé par Sylvanus Olympio, était partisan d'un Etat réuni¹²⁹⁸ et autonome alors que le Parti togolais du progrès (PTP), qui devint le Mouvement populaire togolais (MPT), dirigé par Nicolas Grunitzky, demandait l'abolition de la tutelle et réclamait une association plus étroite avec la France. L'action des nationalistes et la pression de l'ONU contraignirent la France à accélérer le processus de libéralisation du pays. Ainsi, le 16

¹²⁹⁶ Voir Dictionnaire universel, AUF, Hachette, Edicef, 4^e édition, Vanves Cedex, 2007, p. 1446.

¹²⁹⁷ Longtemps indifférent à la question coloniale, le Chancelier allemand Bismarck s'y intéressa vivement à partir de 1883. En 1884, l'explorateur Nachtigal signa alors un traité de protectorat avec le roi Mlpa III de Togoville. Mais l'installation allemande se heurta à une résistance de la part des togolais. Des accords furent signés avec certains royaumes. En revanche, la révolte des Kabyè (1870) puis celle des Konkomba (1897-1898) furent matées brutalement. Après son installation, l'Allemagne a fait construire les infrastructures nécessaires à l'exploitation du Togo : des lignes de chemin de fer et surtout la puissante station de Kamina qui reliait directement le pays à Berlin. Enfin, elle recourut massivement au travail forcé. Les résultats firent du Togo la « *Musterkolonie* » (la colonie modèle) de l'empire allemand. En 1914, au moment où la première guerre mondiale éclata, le gouverneur Von Doering avait conscience de la faiblesse militaire du Togo, encerclé par les possessions britanniques et françaises. Il tenta d'obtenir de ses homologues en Gold Coast et au Dahomey la neutralité du Togo. Devant leur refus, il dut se résoudre à combattre. En trois semaines, le Togo fut envahi. Après une résistance acharnée autour de Kamina, les allemands se rendirent, le 25 août 1914, non sans avoir détruit la station de radio. Les français et les britanniques se partagèrent le territoire, décision qui fut confirmée après la guerre : le Togo devint alors un mandat « B » de la Société des Nations.

¹²⁹⁸ Il convient de signaler qu'au lendemain de la première guerre mondiale, le Togo allemand a été partagé entre la France et la Grande-Bretagne.

avril 1955, elle élargit les pouvoirs de l'Assemblée territoriale et accorda au Togo le droit de constituer un conseil de Gouvernement. Nicolas Grunitzky devint alors Premier ministre en 1956. Les partisans de ce dernier gagnèrent du terrain lorsque, le 1^{er} septembre 1956, après une consultation référendaire, la France proclama la République autonome du Togo, associée à la France : le Togo obtenait ainsi le droit d'envoyer des députés à l'Assemblée nationale à Paris. Le 27 avril 1958, les élections législatives, contrôlées par l'ONU, aboutirent à un revirement : le CUT remporta le scrutin et Sylvanus Olympio devient Premier ministre¹²⁹⁹. Le 27 avril 1960, ce dernier proclama l'indépendance du pays. Le 15 avril 1961, il sera élu Président de la République. Mais l'autoritarisme du Président Olympio suscita le mécontentement populaire¹³⁰⁰. En 1963, un coup d'Etat militaire dirigé par le sergent Gnassingbé Eyadema le renversa et ramena au pouvoir Nicolas Grunitzky. En 1967, l'armée écarta ce dernier du pouvoir et plaça à la tête de l'Etat le sergent Etienne Gnassingbé Eyadema. Il créa le Rassemblement du peuple togolais (RPT) qu'il érigea en parti unique¹³⁰¹. Mais au début des années 1990, les pressions intérieures et extérieures en faveur de la démocratie amenèrent le Président Eyadema à légaliser le multipartisme et à accepter la tenue d'une conférence nationale¹³⁰². Mais malgré ce processus de démocratisation du pays, le général Gnassingbé Eyadema resta au pouvoir jusqu'au 5 février 2005, date de son décès. Au soir de cette date même, l'armée prit le pouvoir et le remit à Faure Gnassingbé, fils du Président défunt¹³⁰³. Sous la pression de la communauté internationale et de l'opposition, Faure Gnassingbé finira par démissionner de son poste le 26 février 2005 et sera remplacé par le vice-président de l'Assemblée nationale, Abbas BONFO¹³⁰⁴. A la

¹²⁹⁹ Voir Kodjo **KOFFI**, « Les élections au Togo : cinquante ans de passions politiques », *Afrique contemporaine*, n° 185, 1^{er} trimestre, 1998, p. 40.

¹³⁰⁰ Voir Laurent **GABA**, *L'Etat de droit, la démocratie et le développement économique en Afrique subsaharienne*, l'Harmattan, Paris, 2000, pp. 179-186.

¹³⁰¹ Idem, pp. 186-215.

¹³⁰² Pour connaître l'histoire du Togo de 1958-1997, Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, Gérard **CONAC** et Christine **DESOUCHES**, *Les constitutions africaines publiées en langue française*, tome 2, Bruylant, Bruxelles, La documentation française, Paris, 1997, Tome 2, pp. 370-375.

¹³⁰³ Voir Jean-Louis **ATANGANA AMOUGOU**, « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », *Politeia*, n° 7, Printemps 2007, pp. 583-622.

¹³⁰⁴ Aux termes de l'article 65 de la constitution togolaise de 1992, « *en cas de vacance de la présidence de la République par décès, mission ou empêchement définitif, la fonction présidentielle est exercée provisoirement par le Président de l'Assemblée nationale* ». Mais pour empêcher le Président de l'Assemblée nationale d'alors, Fambaré Ouatarra Natchaba d'assurer l'intérim, ce dernier, en mission, a été empêché de rentrer au Togo et bloqué alors au Bénin. L'Assemblée nationale procédera

suite de l'élection ensanglantée et contestée du 24 avril 2005¹³⁰⁵, Faure Gnassingbé sera élu Président de la République. En 2010, il sera encore réélu lors de la présidentielle du 3 mars toujours contestée par l'opposition.

2. BENIN

Tout comme le Togo, le Bénin est un Etat du Golfe de Guinée, limité au nord par le Niger, à l'est par le Nigeria, à l'ouest par le Togo, au nord-ouest par le Burkina-Faso et au sud par l'océan Atlantique. Il dispose d'une population d'environ 6 600 000 habitants sur une superficie de 112 622 km². La capitale politique du pays est Porto-Novo et la langue officielle est le français. Parmi les 52 langues locales répertoriées, 11 sont abondamment parlées : 10 appartiennent aux groupes kwa ou gur ; le dendi, au groupe songhay.

Ancienne colonie française, le Bénin a accédé à l'indépendance le 1^{er} août 1960. Mais les années qui suivirent l'indépendance furent marquées par une grande instabilité politique, par une série de coups d'Etat et par une succession de régimes¹³⁰⁶. En octobre 1972, le colonel Mathieu Kérékou renversa le régime civil et prit le pouvoir qu'il garda pendant dix-huit années. A partir de 1974, il mit en place une politique marxiste-léniniste et, en 1975, proclama la République populaire du Bénin. Une nouvelle constitution institua un régime à parti unique (le Parti de la révolution populaire du Bénin (PRPB)). Dans les années 1980, le régime adopta une politique économique plus libérale.

quelques jours plus tard à sa destitution et à son remplacement par le vice-président, Abbas BONFOH.

¹³⁰⁵ Le rapport de l'ONU du 29 août 2005 *sur les violences et les allégations de violences de droit de l'Homme survenues au Togo avant, pendant et après l'élection présidentielle du 24 avril 2005* fait état de 400 à 500 morts. Celui de la Commission nationale d'enquête indépendante (CNEI) de Me Koffigoh créée par le chef de l'Etat, Faure Gnassingbé, en a relevé 150 morts.

¹³⁰⁶ Présidence de Hubert Maga (1960-1963) ; Gouvernement militaire du colonel Christophe Soglo (1963-1964) ; présidence de S. M. Apithy (1964-1965) ; retour du général Christophe Soglo (1965-1967) ; Gouvernement militaire du lieutenant-colonel Alphonse Alley (1967-1968) ; présidence du docteur Emile Derlin Zinsou (1968-1969) ; Gouvernement d'union nationale du chef d'état-major Maurice Kouandété (1969-1970) ; triumvirat civil de S.M. Apithy, H. Maga et Ahomadegbé (1970-1972) ; voir Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, Gérard **CONAC** et Christine **DESOUCHES**, *Les constitutions africaines publiées en langue française*, tome 1, Bruylant, Bruxelles, La documentation française, Paris, 1997, op. cit., pp. 42-44.

En 1989, la contestation prit soudain de l'ampleur. Mathieu Kérékou annonça que le Bénin renonçait au marxisme-léninisme et dut accepter la tenue d'une conférence nationale à Cotonou en février 1990. Celle-ci mit en place des organes de transition et élaborer une constitution qui fut approuvée par référendum le 2 décembre 1990. Nicéphore Soglo, Premier ministre de la transition, remporta l'élection présidentielle de 1991, inaugurant ainsi une ère d'alternance pacifique du pouvoir. En 1996, Mathieu Kérékou prit sa revanche et sortit vainqueur de la présidentielle¹³⁰⁷. Il sera réélu en 2001. Frappé par la clause limitative de mandats présidentiels¹³⁰⁸, il sera remplacé par Yayi boni qui remporta la présidentielle de 2006 face à Adrien Houngbédji.

3. NIGER

Contrairement au Togo et au Bénin, qui sont des Etats du golfe de Guinée, le Niger est un Etat enclavé, limité au nord par l'Algérie et la Libye, à l'est par le Tchad, au sud par le Nigeria et le Bénin, au sud-ouest par le Burkina Faso et à l'ouest par le Mali. Il dispose d'une population d'environ 10 400 000 habitants sur une superficie de 1 267 000 km². La capitale du pays est Niamey. A côté du français, la langue officielle, 80% de la population nigérienne utilise le Haoussa.

A l'instar du Bénin, le Niger a été colonisé par la France. Le 3 août 1960, le pays accéda à l'indépendance avec Hamani Diori comme Président de la République. En 1974, un coup d'Etat militaire porta le lieutenant-colonel Seyni Kountché à la tête de l'Etat. Celui-ci imposa au pays une dictature brutale. A sa mort en 1987, il fut remplacé par le colonel Ali Saïbou qui prononça une large amnistie politique mais instaura en 1989 un régime à parti unique. En 1991, la tenue d'une conférence nationale fit évoluer le régime vers la démocratie et, en 1993, Mahamane Ousmane, candidat de la

¹³⁰⁷ Voir Cédric **MAYRARGUE**, « Le Benin depuis le retour au pouvoir de M. Kérékou : démocratie apaisée ou paralysie politique ? », *Afrique politique*, 1999, pp. 107-124 ; Cédric **MAYRARGUE**, « Le caméléon est remonté en haut de l'arbre : le retour au pouvoir de M. Kérékou au Bénin », *Politique africaine*, n°62, juin 1996, pp. 124-131 ; voir aussi Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, Gérard **CONAC** et Christine **DESOUCHES**, *Les constitutions africaines publiées en langue française*, tome 1, op. cit. p. 48.

¹³⁰⁸ Aux termes de l'article 42 de la constitution béninoise de 1990, « le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois. En aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels ».

Convention démocratique et sociale(CDS) remporta l'élection présidentielle. Le 27 janvier 1996, il fut renversé par un coup d'Etat militaire¹³⁰⁹ conduit par le chef d'Etat major, le général Ibrahim Baré Maïnassara¹³¹⁰. En 1999, il sera à son tour renversé par un coup d'Etat sanglant et mortel mené par le commandant Daouda Malame Wanké. Ce dernier organisa une courte transition au terme de laquelle Mamadou Tandja fut élu Président de la République en 1999. A l'issue de deux mandats, il refusa de quitter le pouvoir contrairement à la constitution de 1999 qui dispose clairement que le Président de la République « *est rééligible une seule fois* »¹³¹¹. En 2009, il fit adopter par référendum une nouvelle constitution qui lui permettait de rester encore trois ans au pouvoir et de se présenter indéfiniment aux élections présidentielles. Mais en février 2010, il fut renversé par un coup d'Etat militaire.

¹³⁰⁹ Voir Emmanuel **GREGOIRE** et Jean-Pierre Olivier de **SARDAN**, « Niger : le pire a été évité, mais demain ? », *Politique africaine*, 1996, pp. 117-121 ; Arnaud de **RAULIN**, « Le processus de démocratisation en Afrique et au Niger : espoir ou désillusion ? », *RJPIC*, 1997, pp. 188 et s.

¹³¹⁰ Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, Gérard **CONAC** et Christine **DESOUCHES**, *Les constitutions africaines publiées en langue française*, tome 2, op. cit. pp. 152-161 ; Olivier **DELORME**, « Chronologie politique au Niger », *Afrique contemporaine*, n° 178, 2^e trimestre 1996, pp. 51-60.

¹³¹¹ Article 36 alinéa 1 de la constitution nigérienne de 1999.

ANNEXE N° 2. Des exemples de rencontres organisées par la CNDH en 2007

Des exemples de rencontres organisées par la CNDH			
ANNEES	DATES	ACTIVITES	LIEU
2007	12-13 décembre	Sensibilisation dans les établissements scolaires	Kara
	10-11 décembre	Sensibilisation dans les établissements scolaires	Lomé
	11 décembre	Conférence sur le thème : Dignité et Justice pour nous tous"	Atakpamé
	22 novembre	Conférence sur "Droits de l'homme et développement en Afrique, la mise en œuvre des droits économiques	Lomé
	13 octobre	Emission de sensibilisation sur la liberté de vote	Atakpamé
	30 septembre	Emission débat sur le mode de scrutin et la procédure de règlement du contentieux électoral	Kara
	24 septembre	Journée de réflexion sur le mode de scrutin proportionnel	Kara
	21septembr e	Journée de réflexion sur le mode de scrutin proportionnel	Lomé
	25-26 juillet	Atelier de formation et de	Atakpamé

		sensibilisation des jeunes leaders	
25 juin au 05 juillet	Tournée de sensibilisation sur le respect des DH en période électorale	Etendue territoire	
12 juin au 13 octobre	Tournée de vulgarisation du manuel 53 questions réponses	Plateaux	
08 mai	Lancement du manuel "Processus Electoral en 53 question réponses"	Lomé	
10 et 14 avril	Sensibilisation à l'Eglise des Assemblée de Dieu sur "les droits et devoirs du citoyen" et " le mariage civil"	Kara	

Source. Commission nationale des droits de l'Homme, www.cndh.togo.org.

ANNEXE N° 3. Classification des requêtes par la CNDH par région selon la nature de la violation alléguée

Nature de la violation alléguée	Maritime	Plateaux	Centrale	Kara	Savanes	Etranger (Bénin, Niger)	Total
Détentions arbitraires et abusives	31		02	03	02		38
Atteintes au droit à la propriété	16	04		03		01	24
Abus d'autorité	15	02	02				19
Atteintes au droit au salaire et aux indemnités	09	05	01	03			18
Atteintes au droit à l'intégrité de la personne (menaces, mauvais traitements)	12	03	01				16
Licenciements arbitraires et abusifs	07	01	01				09
Atteintes à la vie privée	01		01	02		01	05
Déni de justice	03						03
Atteintes à la vie	02			01			03
Atteintes au droit à l'identité	02			01			03
Atteintes au droit à l'éducation	01			01			02
Atteintes au droit à un procès équitable	01		01				02
Atteintes au droit à la santé	01			01			02
Atteintes au droit à un environnement sain	02						02
Atteintes à la sécurité sociale	02						02
Atteintes au droit à la liberté de circulation	01						01
Atteintes au droit à l'égalité de	01						01

chance d'accès à l'emploi							
Atteintes à la liberté d'exercice des activités politiques	01						01
Atteintes au droit à l'héritage	01						01
Atteintes au droit à la défense	01						01
Torture	01						01
Violation non spécifiée	01						01
Total	112	15	09	15	02	02	155

Source : Commission nationale des droits de l'Homme, www.cndh.togo.org.

INDEX

- A-**
- Autorités administratives indépendantes, 375**
- tendant à consolider la démocratie, 375-388.
 - tendant au renforcement de l'Etat de droit, 388-396.
- B-**
- Bicéphalisme de l'exécutif, 41, 41-90**
- échec, 67-90
- C-**
- Commissions électorales, 287-293, 376-380**
- Commission nationale des droits de l'homme, 388-393**
- Attributions, 389-391,
 - Statut, 391-393
- Cohabitation**
- nigérienne 73-77
 - togolaise 77-82
- Commission parlementaire d'enquête ou de contrôle, 116-122**
- Conseil supérieur de la magistrature, 370, 371, 372, 373, 374.**
- Conseil des ministres, 204-208**
- Constitutionnalisme, 13, 15, 18, 22.**
- Contentieux électoral, 298-310**
- D-**
- Dissolution, 260-268, 345-347**
- E-**
- Etat de droit, 350.**
- Election au suffrage universel direct, 146**
- du Président de la République, 146-182
- Exécutif**
- bicéphalisme (V. bicéphalisme)
 - monocéphale, 321-391
- H-**
- Haute autorité de l'audiovisuelle et de la communication, 381-388**
- Attributions, 381-386
 - Statut, 386-388
- J-**
- Juge judiciaire, 369-374**
- Juridiction constitutionnelle, 351-364**
- Statut, 352-357
 - Saisine, 357-364
- Juridiction classique, 364-374**
- Juridiction administrative, 364-369**
- L-**
- Légitimité, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158**
- Démocratique, 148, 149, 150
- Loi**
- Initiative des lois, 231-235
 - Procédure législative, 231-237
- M-**
- Mandat présidentiel**
- Limitation, 270-275, 326
 - Suppression de la limitation, 275-280
- Médiateur de la République, 389-392**
- Attributions, 393-395
 - Statut, 395-396
- Mode de scrutin**
- Suffrage universel direct, 147, 148, 149
 - Scrutin uninominal à un tour, 154, 155, 156

- Scrutin uninominal à deux tours,
157, 158, 159

0-

Ordonnances, 236-239-

Parlement

- Bicamérisme, **93, 98-102**
- Monocamérisme, **94-98**

Pouvoir de crise, 239-249

- Conditions de recours, **240-241**
- Encadrement, **241-244**

Pouvoir réglementaire, 208-213

Premier ministre

- de transition démocratique, **43-**

53

- Nomination et révocation, **59,**
60, 61, 62, 63, 83, 84, 85, 86
- Pouvoir, **44-47, 86-88**

Président de la République

- Conditions d'éligibilité, **280-**
287, 323-326
- Election, **146-152**
- Pouvoirs, **185-219, 231-267**
- Mandat (V. mandat présidentiel)

Q-

Question

- écrite **104-110**
- orale, **108-110**
- au Gouvernement, **110, 343**

R-

Référendum

- conditions de recours, **253-255**
- contentieux, **255-256**
- d'initiative présidentielle, **253-**
258
- **Régime**
- parlementaire, **25, 26**
- politique, **21**

- présidentiel, **22, 23**
- semi-présidentiel, **24, 25**
- présidentialisme, **23**

S-

Souveraineté 145, 146

Scrutin (V mode de scrutin)

V-

Veto, 243-247

- veto exprès, **250-253**
- veto de poche, **253-254**

BIBLIOGRAPHIE

I. OUVRAGES

- ❖ **ADAMON** (Afise D.), *Le renouveau démocratique au Bénin : la conférence nationale des Forces vives et la période de transition*, Harmattan, Paris, 1995, 223p ;
- ❖ **AMELLER** (Michel), *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*, Préface de George BURDEAU, L.G.D.J., Paris, 1964, 227p ;
- ❖ **ARDENT** (Philippe) et **MATHIEU** (Bertrand), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 22^e édition, L.G.D.J, Paris, 2010, 620p ;
- ❖ **ARDENT** (Philippe), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 19^e édition, L.G.D.J, Paris, 2007, 616p ;
- ❖ **BARTHELEMY** (Joseph) et **DUEZ**(Paul), *Traité de droit constitutionnel*, édition Panthéon Assas, 2004, 955p ;
- ❖ **BAYART** (Jean-François), *L'Etat en Afrique, la politique du ventre*, Fayard, Paris, 2006, 439p ;
- ❖ **BLANC** (François-Paul), **BOIS DE GAUDUSSON** (Jean du), **FALL** (Alioune), **FERAL** (François), (sous la direction de), *Le chef d'Etat en Afrique... Entre traditions, Etat de droit et transition démocratique*, Cahiers du CERJEMAF, n°9, 2001, 550p. ;
- ❖ **BOIS de GAUDUSSON** (Jean du), **CONAC** (Gérard) et **DESOUCHES** (Christine), *Les constitutions africaines publiées en langue française*, tome 1, Bruylant, Bruxelles, La documentation française, Paris, 1997, 447p ;
- ❖ **BOIS de GAUDUSSON** (Jean du), **CONAC** (Gérard) et **DESOUCHES** (Christine), *Les constitutions africaines publiées en langue française*, tome 2, Bruylant, Bruxelles, La documentation française, Paris, 1997, 458p ;
- ❖ **BUCHMAN** (Jean), *L'Afrique noire indépendante*, Paris, L.G.D.J, 1961, 433p ;
- ❖ **BURDEAU** (Georges), **HAMON** (Francis), **TROPER** (Michel), *Droit constitutionnel*, 24^e ; LGDJ, Paris, 1995, 730p ;
- ❖ **BURDEAU** (Georges), *Manuel de droit constitutionnel*, 5^e édition entièrement refondue, Paris, L.G.D.J, 1947, 317p ;
- ❖ **BURDEAU** (Georges), *Traité de Science politique, tome VI, L'Etat libéral et les techniques politiques de la démocratie gouvernée*, LGDJ, Paris, 1971, 482p ;

- ❖ **BURDEAU** (Georges), *Traité de Sciences Politiques : Présentation de l'univers politique. Volume 1, Société, politique et droit. Le pouvoir politique* ; L.G.D.J, Paris, 1980, 385p ;
- ❖ **BURDEAU** (Georges), *Traité de Sciences Politiques, 2^e édition, tome V, les régimes politiques*, L.G.D.J, Paris, 1970, 653p ;
- ❖ **CABANIS** (André) et **MARTIN** (Michel Louis), *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Academia-Bruylant, Louvain-la-Neuve, 2010, 227p ;
- ❖ **CABANIS** (André) et **MARTIN** (Michel Louis), *Les constitutions d'Afrique francophone. Evolutions récentes*, Karthala, Paris, 1999, 192p ;
- ❖ **CADART** (Jacques), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Tome 2, 2^e édition, L.G.D.J, Paris, 1980, 1368p ;
- ❖ **CARRE De MALBERG** (Raymond), *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Préface d'Eric Maulin, Dalloz, Paris, 2004, 638p ;
- ❖ **CHAGNOLLAUD** (Dominique), *Droit constitutionnel contemporain, tome 1, théorie générale, les régimes étrangers*, 6^e édition, Dalloz, Paris, 2009, 459p ;
- ❖ **CHANTEBOUT** (Bernard), *Droit constitutionnel et Science Politique*, 11^e édition, Armand Colin, Paris, 1994, 624p ;
- ❖ **CHANTEBOUT** (Bernard), *Droit constitutionnel*, 27^e édition, Sirey, Paris, 2010, 654p ;
- ❖ **CHANTEBOUT** (Bernard), *Le contrôle parlementaire*, la Documentation française, N° 1.14 édition, Paris, 1998, 55p ;
- ❖ **CHAPUS** (René), *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, Paris, 2001, 1427p ;
- ❖ **COHENDET** (Marie-Anne), *Droit constitutionnel*, 2^e édition, Montchrestien, Paris, 2002, 406p ;
- ❖ **CONAC** (Gérard) (dir), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, Paris, 1993, 517p ;
- ❖ **Conseil d'Etat, Rapport public**, « Jurisprudence et avis de 2000. Les autorités administratives indépendantes », La documentation française, Paris, 2001, 470p ;
- ❖ **DEBBASCH** (Charles) et autres, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 4^e édition, Economica, Paris, 2001, 1033p ;

- ❖ **DESANDRE** (Jacques), *Les commissions parlementaires d'enquête ou de contrôle en droit français*, la documentation française, Paris, 1976, 100p ;
- ❖ **DUGUIT** (Léon), *Manuel de droit constitutionnel*, avant-propos de Dominique Chagnollaude, Panthéon Assas, Paris, 2007, 605p ;
- ❖ **DUHAMEL** (Olivier) **MENY** (Yves), *Dictionnaire Constitutionnel*, PUF, Paris 1992, 1112p ;
- ❖ **DUHAMEL** (Olivier), *Droit constitutionnel et politique*, Seuil, Paris, 1994, 899p ;
- ❖ **DUPUIS** (Georges), **GUEDON** (Marie-José), **CHRETIEN** (Patrice), *Droit administratif*, 12^e édition, Sirey, Paris, 2011, 727p ;
- ❖ **DUVERGER** (Maurice), *Les régimes semi-présidentiels*, PUF, Paris, 1986, 367p ;
- ❖ **FALL** (Ismaïla Madior), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, L'Harmattan, Paris, 2008, 310p ;
- ❖ **FAVOREU** (Louis) et autres, *Droit constitutionnel*, 13^e édition, Dalloz, Paris, 2010, 1070p ;
- ❖ **GABA** (Laurent), *L'Etat de droit, la démocratie et le développement économique en Afrique subsaharienne*, l'Harmattan, Paris, 2000, 399p ;
- ❖ **GENTOT** (Michel), *Les autorités administratives indépendantes*, Montchrestien, Paris 1991, 160p ;
- ❖ **GICQUEL** (Jean) et **GICQUEL** (Jean-Eric), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 24^e édition, Montchrestien, Paris, 2010, 802p ;
- ❖ **GONIDEC** (Pierre-François), *Les systèmes politiques africains*, LGDJ, Paris, 1971, 363p ;
- ❖ **JACQUE** (Jean Paul), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 7^e édition, Dalloz, 2008, 240p ;
- ❖ **KAMTO** (Maurice), *Pouvoir et Droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, Paris, L.G.D.J., 1987, 545p ;
- ❖ **KPODAR** (Adama), *Commentaire des grands avis et décisions de la Cour constitutionnelle togolaise*, Presse de l'Université de Lomé, Lomé, 2007, 217p ;

- ❖ **LAVROFF** (Dimitri Georges), *Les systèmes constitutionnels en Afrique noire francophone*, éditions A. Pédone, Paris, 1976, 313p ;
- ❖ **MATHIEU** (Bertrand) et **VERPEAUX** (Michel), *Droit constitutionnel*, PUF, Paris, 2002, 874p ;
- ❖ **MOULIN** (Richard), *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, L.G.D.J., Paris, 1978, 389p ;
- ❖ **OMAR DIOP** (El Hadji), *A la recherche d'une formule achevée de construction de la neutralité électorale*, Publibook, Paris, 2007, 201p ;
- ❖ **ONDO** (Télesphore), *Le droit parlementaire gabonais*, l'Harmattan, Paris, 2008, 407p ;
- ❖ **Organisation internationale de la francophonie** (OIF), *Aspects du contentieux électoral en Afrique*, Actes du séminaire de Cotonou, 11-12 novembre 1998, 405p ;
- ❖ **PACTET** (Pierre) et **MELIN-SOUCRAMANIEN** (Ferdinand), *Droit constitutionnel*, 29^e édition, Dalloz, Paris, 2010, 626p ;
- ❖ **PACTET** (Pierre), *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, 20^e édition, Armand Colin, Paris, 2001, 620p ;
- ❖ **ROUSSILLON** (Henry) (dir), *Les nouvelles constitutions africaines : la transition démocratique*, Presse de l'Institut d'études politiques de Toulouse, Toulouse, 1995, 201p ;
- ❖ **TURPIN** (Dominique), *Droit constitutionnel*, PUF, Paris, 2007, 846p ;
- ❖ **Van WALRAVEN** (Klaas), **THIRIOT** (Céline), *Démocratisation en Afrique au sud du Sahara : transitions et virage, un bilan de littérature (1995-1996)*, Centre d'étude d'Afrique Noire, Pessac Cedex, Bordeaux, 1997, 217p ;
- ❖ **VEDEL** (Georges), *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Réédition présentée par Guy Carcassonne et Olivier Duhamel, Dalloz, Paris, 2002, 616p. ;
- ❖ **VETTOVAGLIA** (Jean-Pierre), **BOIS DE GAUDUSSON** (Jean du), **BOURGI** (Albert), **DESOUCHES** (Christine), **MAÏLA** (Joseph), **SADA** (Hugo) et **SALIFOU** (André), *Prévention des crises et promotion de la paix : démocratie et élections dans l'espace francophone*, Volume II, Bruylant, Bruxelles, 2010, 935p ;
- ❖ **VILLIERS** (Michel de) et **DIVELLE** (Armel Le), *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 7^e édition, Dalloz, Paris, 2009, 383p ;

- ❖ **X**, Dictionnaire universel, AUF, Hachette, Edicef, 4^e édition, Vanves Cedex, 2007, 1612p.

II. THÈSES ET MÉMOIRES

- ❖ **AHADZI-NONON** (Koffi), *Essai de réflexion sur les régimes de fait : le cas du Togo*, Thèse pour le doctorat d'Etat en droit, 2 tomes, Université de Poitiers, 1985, 853p ;
- ❖ **BOLLE** (Stéphane), *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin. Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la constitution*, Thèse en droit, Université de Montpellier I, décembre 1997, 2 tomes, 807p ;
- ❖ **KOKOROKO** (Dodzi), *Contribution à l'étude de l'observation internationale des élections*, Thèse de doctorat en droit public, Poitiers, 2005, 411p ;
- ❖ **KOUDOUOVOH** (Anani Kaleto Edem), *Le régime politique de la période de transition au Togo*, Mémoire pour l'obtention de la maîtrise Es-Science juridique, Option : carrière administrative, Université de Lomé, Année universitaire 1991-1992, 54p ;
- ❖ **KOUPOKPA** (Tikonimbé), *La nature juridique des régimes togolais et béninois dans le cadre du renouveau constitutionnel*, Mémoire de DEA, Université de Lomé, Année universitaire 2004-2005, 61p ;
- ❖ **KPEDU** (A. Yawovi), *Essai sur le principe de légitimité démocratique en droit international et sa mise en œuvre dans les accords d'aide au développement en Afrique*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Poitiers, 2007, 538p ;
- ❖ **ONDO** (Télesphore), *La responsabilité introuvable du chef d'Etat africain : analyse comparée de la contestation du pouvoir présidentiel en Afrique noire francophone. (Les exemples camerounais, gabonais, tchadien et togolais)*, Thèse en droit public, Reims juillet 2005, 682p ;
- ❖ **SOMALI** (Kossi) *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo*, Thèse, Université Lille 2 – Droit et santé, mai 2008, 491p ;
- ❖ **TRIMUA** (Eminam Massia Christian), *Le gel des avoirs monétaires et financiers en droit international*, Thèse en droit public, Poitiers, 2003, 754p.

III. ARTICLES ET COMMUNICATIONS

- ❖ **ABDOURHAMANE** (Boubacar Issa), « Alternances militaires au Niger », *PA*, Juin 1999, n° 7, pp. 85-94 ;
- ❖ **AHADZI** (Koffi), « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des pays d'Afrique noire francophone », *Afrique juridique et politique, la Revue du CERDIP*, volume 1, 2002, n° 2, pp. 35-86 ;
- ❖ **AHADZI-NONON** (Koffi), « Le Premier ministre en Afrique noire francophone : étude de quelques exemples récents », *Revue nigérienne de droit*, Revue semestrielle, 1999, n° 1, p. 25-75 ;
- ❖ **ALBERTINI** (Pierre), « La place du Parlement sous la V^e République », *L'architecture du droit, Mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Economica, Paris, 2006, pp. 21-166 ;
- ❖ **ATANGANA AMOUGOU** (Jean-Louis), « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », *Politeia*, 2007, n° 7, pp. 583-622 ;
- ❖ **AUVRET** (Patrick), « La réforme de la responsabilité du Président de la République », *RDP*, 2007, pp. 409-419 ;
- ❖ **AUVRET** (Patrick), « La responsabilité du chef de l'Etat sous la Ve République », *RDP*, 1988, pp. 77-117 ;
- ❖ **AUVRET** (Patrick), « La revanche du régime parlementaire », *RDP* 1997, pp. 1231-1236 ;
- ❖ **BANEGAS** (Richard) et **LOSCH** (Bruno), « La Côte d'Ivoire au bord de l'implosion », *PA*, 2002, n° 87, pp. 139-161 ;
- ❖ **BANEGAS** (Richard), « Marchandisation du vote, citoyenneté et consolidation démocratique au Bénin », *PA*, 1998, n° 69, pp. 75-87 ;
- ❖ **BERNAULT** (Florence) et **TONDA** (joseph), « Pouvoirs sorciers », *PA*, 2000, n° 79, pp. 5-16 ;
- ❖ **BERRAMDANE** (Abdelkhaleq), « Le discours de la Baule et la politique africaine de la France », *RJPIC*, 1999, pp. 247-268 ;
- ❖ **BIDEGARAY** (Christian) et **EMERI** (Claude), « Le contrôle parlementaire », *RDP*, 1973, pp 1633-1745 ;
- ❖ **BOIS de GAUDUSSON** (Jean du), « Défense et illustration du constitutionnalisme en Afrique après quinze ans de pratique du pouvoir », *Renouveau du droit constitutionnel, Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Dalloz, Paris, 2007, pp. 609-627 ;

- ❖ **BOIS de GAUDUSSON** (Jean du), « La justice en Afrique », *AC*, 1990, n° 156 (numéro spécial), 320p ;
- ❖ **BOIS de GAUDUSSON** (Jean du), « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, 2002, n° 13, pp. 139-145 ;
- ❖ **BOIS de GAUDUSSON** (Jean du), « Les nouvelles constitutions africaines et le mimétisme », in Dominique **DARBON** et Jean **du BOIS de GAUDUSSON** (dir), *La création du droit en Afrique*, Karthala, Paris, 1997, pp. 309-316 ;
- ❖ **BOIS de GAUDUSSON** (Jean du), « Les solutions constitutionnelles des conflits politiques », *AC*, 1996, numéro spécial, pp. 250-256 ;
- ❖ **BOIS de GAUDUSSON** (Jean du), « Quel statut constitutionnel pour le chef de l'Etat en Afrique ? », *Le nouveau constitutionnalisme, Mélanges en l'honneur de Gérard CONAC*, Textes rassemblés par Jean-Claude et Yves Jegouza, Economica, Paris, 1999, pp. 329-337 ;
- ❖ **BOIS de GAUDUSSON** (Jean du), « Trente ans d'institutions constitutionnelles et politiques. Points de repère et interrogations », *AC*, 1992, pp. 50-58.
- ❖ **BOLLE** (Stéphane), « Décision DCC 09-002 : le bon grain et l'ivraie », <http://www.la-constitution-en-afrique.org/>;
- ❖ **BOLLE** (Stéphane), « La crise de mai 2009 », <http://www.la-constitution-en-afrique.org>
- ❖ **BOLLE** (Stéphane), « La paix par la constitution en Afrique? La part du juge constitutionnel », Communication au Colloque Religions, violence politique et paix en Afrique, de l'Académie Alioune Blondin Beye pour la paix, Cotonou, 19, 20 et 21 juillet 2004, consultable sur www.la-constitution-en-afrique.org;
- ❖ **BOLLE** (Stéphane), « Les juridictions constitutionnelles africaines et les crises électorales », Communication au 5^e Congrès de l'Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF), Cotonou, 22-28 juin 2009 ;
- ❖ **BOTTINI** (Fabien), « La promulgation des lois parlementaires », *RFDC*, 2008, n° 76, pp. 761-784 ;
- ❖ **BOUMAKANI** (Benjamin), « La prohibition de la «transhumance politique » des parlementaires. Etude de cas africains », *RFDC*, 2008, n° 75, pp. 499-512 ;
- ❖ **BOURGI** (Albert), « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *RFDC*, 2002, n° 52, pp. 721-748 ;
- ❖ **BOURGI** (Albert), « Pluralisme et revitalisation de la vie politique en Afrique », in Jean-Pierre **VETTOVAGLIA**, Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, Albert **BOURGI**, Christine **DESOUCHES**, Joseph **MAÏLA**, Hugo **SADA** et

André **SALIFOU**, *Prévention des crises et promotion de la paix : démocratie et élections dans l'espace francophone*, Volume II, Bruylant, Bruxelles, 2010, pp. 166-175 ;

- ❖ **CABANIS** (André) et **MARTIN** (Michel Louis), « La pérennisation du chef de l'Etat : l'enjeu actuel pour les constitutions d'Afrique francophone », *Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation, Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, Bruylant, Bruxelles, 2008, pp. 349-380 ;
- ❖ **CABANIS** (André) et **MARTIN** (Michel Louis), « Le modèle du Bénin : un présidentielisme à l'africaine », in Henry **ROUSSILLON**, *Les nouvelles constitutions africaines : la transition démocratique*, Presse de l'Institut d'études politiques de Toulouse, Toulouse 1995, pp. 51-57 ;
- ❖ **CABANIS** (André) et **MARTIN** (Michel Louis), « Note sur la constitution béninoise du 2 décembre 1990 », *RJPIC*, 1992, pp. 28-37 ;
- ❖ **CHAPUS** (René), « Le statut des décrets réglementaires délibérés en conseil des ministres », *DS* 1988, chron. XXX, pp. 199-200 ;
- ❖ **CHAUVAUX** (Didier), « L'exception d'inconstitutionnalité, 1990-2009 : réflexion sur un retard », *RDP*, 2009, pp. 566-580 ;
- ❖ **CHEVALLIER** (Jacques), « L'Etat de droit », *RDP*, 1988, pp. 313-380 ;
- ❖ **COHENDET** (Marie-Anne), « La classification des régimes, un outil pertinent dans une conception instrumentale du droit constitutionnel », *L'architecture de droit, Mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Economica, Paris, 2006, pp. 299-314 ;
- ❖ **CONAC** (Gérard), « Quelques réflexions sur le nouveau constitutionnalisme africain », in *Francophonie et démocratie, symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone*, Bamako, édition Bruylant et Pédone, 1-3 novembre 2000, pp. 26-32 ;
- ❖ **CONTAMIN** (B). et **LOSCH** Bruno, « Côte d'ivoire : la voie étroite », *PA*, 2000, n° 77, pp. 119-128 ;
- ❖ **COULIBALY** (Alban A.), « La rénovation de la justice en Afrique : le rôle du juge dans la construction de l'Etat de droit », *RJPIC*, 1999, n° 1, pp. 50-66 ;
- ❖ **DELORME** (Olivier), « Chronologie politique au Niger », *AC*, 1996, n° 178, pp. 51-60 ;
- ❖ **DELPEREE** (Francis), « La responsabilité du chef de l'Etat. Brèves observations comparatives », *RFDC*, 2002, n° 49, pp. 31-41 ;

- ❖ **DIARRA** (Abdoulaye), « Les autorités administratives indépendantes dans les Etats francophones d'Afrique noire : cas du Mali, du Sénégal et du Bénin », *Revue électronique Afrilex*, 2000, pp. 1-25 ;
- ❖ **DIOP** (El Hadji Omar), « Le statut de l'opposition dans les démocraties africaines », *RDP*, 2006, pp. 419-467 ;
- ❖ **DOLEZ** (Bernard), « La composition du Gouvernement sous la Ve République », *RDP*, 1999, pp. 131-158 ;
- ❖ **DOSSOU** (Robert), « Revitalisation de la vie politique en Afrique », in Jean-Pierre **VETTOVAGLIA**, Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, Albert **BOURGI**, Christine **DESOUCHES**, Joseph **MAÏLA**, Hugo **SADA** et André **SALIFOU**, *Prévention des crises et promotion de la paix : démocratie et élections dans l'espace francophone*, Volume II, Bruylant, Bruxelles, 2010, pp. 141-150 ;
- ❖ **DUBOUIS** (Louis), « Le régime présidentiel dans les nouvelles constitutions des Etats africains d'expression française », *Penant*, 1962, pp. 218-248 ;
- ❖ El Hadj **MBODJ**, « Regard rétrospectif sur le statut de l'opposition dans les Etats africains d'expression française », in Jean-Pierre **VETTOVAGLIA**, Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, Albert **BOURGI**, Christine **DESOUCHES**, Joseph **MAÏLA**, Hugo **SADA** et André **SALIFOU**, *Prévention des crises et promotion de la paix : démocratie et élections dans l'espace francophone*, Volume II, Bruylant, Bruxelles, pp. 334-350 ;
- ❖ **FALL** (Alioune Badara), « Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics : pour une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes politiques en Afrique », *Revue électronique Afrilex*, 2003, n° 3, pp. 4-34 ;
- ❖ **FALL** (Alioune), « Le processus de démocratisation en Afrique francophone : le juge de l'élection dans l'impasse ? (Essai de prospective) » in Jean-Pierre **VETTOVAGLIA**, Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, Albert **BOURGI**, Christine **DESOUCHES**, Joseph **MAÏLA**, Hugo **SADA** et André **SALIFOU**, *Prévention des crises et promotion de la paix : démocratie et élections dans l'espace francophone*, Volume II, Bruylant, Bruxelles, 2010, pp. 553-573 ;
- ❖ **FAVOREU** (Louis), « De la responsabilité pénale à la responsabilité politique du Président de la République », *RFDC*, 2002, n° 49, pp. 7-29 ;
- ❖ **FEUER** (Guy), « Un nouveau paradigme pour les relations entre l'Union Européenne et les Etats ACP : l'accord de Cotonou du 23 juin 2000 », *RGDIP*, 2002, pp. 269-293 ;
- ❖ **FONTAINE** (Lauréline), « Pouvoirs exceptionnels vs Garantie des droits : l'ambiguïté de la question constitutionnelle », *RDP*, 2009, pp. 351-374 ;

- ❖ **GAUDEMET** (Yves), « Brouillard dans les institutions : à propos de l'exception d'inconstitutionnalité », *RDP*, 2009, pp. 581-587 ;
- ❖ **GELARD** (Patrice), « A quoi peut donc servir une seconde chambre en démocratie », *Le nouveau constitutionnalisme, Mélanges en l'honneur de Gérard CONAC*, Economica, Paris, 2001, pp. 139-148 ;
- ❖ **GHEVONTIAN** (Richard), « La notion de sincérité du scrutin », *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, 2002, n° 13, pp. 82-91 ;
- ❖ **GONIDEC** (Pierre-François), « A quoi servent les constitutions africaines ? Réflexion sur le constitutionnalisme africain » ; *RJPIC*, 1988, pp. 849-866 ;
- ❖ **GONIDEC** (Pierre-François), « Constitutionnalismes africains », *RJPIC*, 1996, pp. 23-50 ;
- ❖ **GONIDEC** (Pierre-François), « Les conceptions de la démocratie dans les Etats du Tiers monde », *RJPIC*, 1986, pp. 1-15 ;
- ❖ **GONIDEC** (Pierre-François), « L'Etat de droit en Afrique. Le sens des mots », *RJPIC*, 1998, pp. 3-38 ;
- ❖ **GOUAUD** Christiane, « Le conseil des ministres sous la Ve République », *RDP* 1988, p. 423-498 ;
- ❖ **GREGOIRE** (Emmanuel) et **DE SARDAN** (Jean-Pierre Olivier), « Niger : le pire a été évité, mais demain ? », *PA*, 1996, pp. 117-121 ;
- ❖ **GREGOIRE** (Emmanuel), « Cohabitation au Niger », *AC*, 1995, pp. 43-51 ;
- ❖ **GUEYE** (Babacar), « La démocratie en Afrique : succès et résistances », *Pouvoirs/2*, n° 129, pp. 5-26 ;
- ❖ **HESSELING** (Gerti), « Le Sénat au Sénégal : une attraction secondaire ? », *Revue électronique Afrilex*, 2010, pp. 1-27 ;
- ❖ **HOLO** (Théodore), « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les constitutions du renouveau démocratique dans les Etats de l'espace francophone africain : régimes juridiques et systèmes politiques », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, 2006, pp. 17-41 ;
- ❖ **HOLO** (Theodore), « Emergence de la justice constitutionnelle », *Pouvoirs/2*, n° 129, pp. 101-114 ;
- ❖ **HOLO** (Theodore), « Le statut de l'opposition », in Jean-Pierre **VETTOVAGLIA**, Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, Albert **BOURGI**, Christine **DESOUCHES**, Joseph **MAÏLA**, Hugo **SADA** et André **SALIFOU**, *Prévention des crises et promotion de la paix : démocratie et élections dans l'espace francophone*, Volume II, Bruylant, Bruxelles, pp. 351-366 ;

- ❖ **KADER MAHAMADOU** (Laouel) et **DODO** (Aïchatou), « Chronique d'un changement intervenu au Niger : la nouvelle constitution de la troisième République », in Henry **ROUSILLON** (dir), *Les nouvelles constitutions africaines : la transition démocratique*, Presse de l'Institut d'études politiques de Toulouse, Toulouse, 1995, pp. 145-162 ;
- ❖ **KAMTO** (Maurice), « Le dauphin constitutionnel dans les régimes politiques africains, (le cas du Cameroun et du Sénégal) », *Penant*, 1983, pp.256- 282 ;
- ❖ **KAMTO** (Maurice), « Les conférences nationales africaines ou la création révolutionnaire des constitutions », in Dominique **DARBON** et Jean du **BOIS de GAUDUSSON** (dir), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, pp. 177-195 ;
- ❖ **KESSOUGBO** (Koffi), « La Cour constitutionnelle et la régulation de la démocratie au Togo », *RJP*, 2005, n°3, pp. 353-391 ;
- ❖ **KEUTCHA TCHAPNGA** (Célestin), « Le juge constitutionnel, juge administratif au Bénin et au Gabon ? », *RFDC*, 2008, n° 75, pp. 551-583.
- ❖ **KEUTCHA THANPNGA** (Célestin), « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les Etats francophones d'Afrique noire », *RFDC*, 2005, n° 63, pp.451-491 ;
- ❖ **KOFFI** (Kodjo), « Les élections au Togo : cinquante ans de passions politiques », *AC*, 1998, n° 185, pp. 35-52 ;
- ❖ **KOKOROKO** (Dodzi), « La portée de l'observation internationale des élections », in Jean-Pierre **VETTOVAGLIA**, Jean du **BOIS de GAUDUSSON**, Albert **BOURGI**, Christine **DESOUCHES**, Joseph **MAÏLA**, Hugo **SADA** et André **SALIFOU**, *Prévention des crises et promotion de la paix : démocratie et élections dans l'espace francophone*, Volume II, Bruylant, Bruxelles, 2010, pp. 574-584 ;
- ❖ **KOKOROKO** (Dodzi), « Le droit à des élections libres et démocratiques dans l'ordre régional africain », *RJP*, 2004, pp. 152-166 ;
- ❖ **KOKOROKO** (Dodzi), « Les élections disputées : réussites et échecs », *Pouvoirs/2*, n° 129, pp. 115-125 ;
- ❖ **KPODAR** (Adama), « Décision DCC 09-002 : une bonne année pour la démocratie pluraliste », <http://www.la-constitution-en-afrique.org/>.
- ❖ **KPODAR** (Adama), « Réflexion sur la justice constitutionnelle à travers le contrôle de constitutionnalité de la loi dans le nouveau constitutionnalisme : les cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, 2006, n°16, pp.104-146 ;

- ❖ **LAFARGUE** (Jérôme) et **KATUMANGA** (Musambayi), « Le Kenya dans la tourmente », *PA*, 2008, n° 109, pp. 107-121 ;
- ❖ **LAMPUE** (Pierre), « La justice administrative dans les Etats d'Afrique francophone », *RJPIC*, 1965, n° 1, pp. 3-30 ;
- ❖ **LOADA** (Augustin), « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Revue électronique Afrilex*, 2003, n° 3, pp. 139-174 ;
- ❖ **LOSCH** (Bruno), « Côte d'ivoire, la tentation ethnonationaliste », *PA*, 2000, n° 78, pp. 5-25 ;
- ❖ **MAHAMADOU** (Laouel Kader) et **MINDAOUDOU** (Dodo Aïchatou), « Les lacunes juridiques de l'acte fondamental n°21 portant organisation des pouvoirs publics au Niger », *R.J.P.I.C.*, 1993, pp. 109-119 ;
- ❖ **MAÏDOKA** (Aboubacar), « La constitution nigérienne du 26 décembre 1992 », *RJPIC*, 1993, pp. 475-491 ;
- ❖ **MAÏDOKA** (Aboubacar), « La nouvelle organisation des pouvoirs publics nigériens : l'acte fondamental n° 21 », *RJPIC*, 1992, pp. 46-87 ;
- ❖ **MANGA** (Philippe), « Réflexion sur la dynamique constitutionnelle en Afrique », *RJPIC* 1994, pp. 46-69 ;
- ❖ **MANGIN** (Gilbert), « Quelques points de repère dans l'histoire de la justice en Afrique francophone », *AC*, 1990, n° spécial, pp. 21-26 ;
- ❖ **MANKOU** (Martin), « Droits de l'Homme, démocratie et Etat de droit dans la convention de Lomé IV », *RJPIC*, 2000, pp. 313-331 ;
- ❖ **MASSINA** (Palouki), « Hésitations dans l'organisation des libertés : l'intention libérale contrariée », *Penant*, 1997, pp. 32-56 ;
- ❖ **MASSINA** (Palouki), « Plaidoyer pour le fonctionnement de la juridiction administrative au Togo », *Penant*, 1990, n° 804, pp. 403-421 ;
- ❖ **MAYRARGUE** (Cédric), « Le Bénin depuis le retour au pouvoir de M. Kérékou : démocratie apaisée ou paralysie politique ? », *L'Afrique politique*, 1999, pp. 107-124 ;
- ❖ **MAYRARGUE** Cédric, « Le caméléon est remonté en haut de l'arbre : le retour au pouvoir de M. Kérékou au Bénin », *PA*, 1996, n°62, pp. 124-131 ;
- ❖ **MBADINGA** (Moussounga Itsouhou), « Brèves remarques sur l'assistance électorale internationale et la souveraineté des Etats africains », *RJPIC*, 1998, pp. 309-326 ;
- ❖ **MBODJ** (El Hadj), « Faut-il avoir peur de l'indépendance des institutions électorales en Afrique ? », *Revue électronique Afrilex*, 2009, pp. 1-32.

- ❖ **MEDARD** (Jean-François), « L'Etat patrimonialisé », *PA*, 1990, n° 39, pp. 25-36 ;
- ❖ **MELEDJE** (Djedjro Francisco), « Le contentieux électoral en Afrique », *Pouvoirs/2*, n° 129, pp. 139-155 ;
- ❖ **MICHALON** (Thiery), « Pour la suppression de l'élection présidentielle en Afrique », *Le monde diplomatique*, janvier 1998, pp. 24-25 ;
- ❖ **MILHAT** (Cédric), « Modes traditionnels dans l'exercice du pouvoir par le chef de l'Etat en Afrique. Essai de socio-anthropologie juridique », in **BLANC** (François-Paul), **BOIS de GAUDUSSON** (Jean du), **FALL** (Alioune), **FERAL** (François), (sous la direction de), *Le chef d'Etat en Afrique... Entre traditions, Etat de droit et transition démocratique*, Cahiers du CERJEMAF, 2001, n° 9, pp. 133-185 ;
- ❖ **MINDAOUDOU** (DODO Aïchatou), « Les fondements juridiques de la IIIe République du Niger », *R.J.P.I.C.*, 1994, pp. 1-94 ;
- ❖ **MOMO** (Claude), « L'administration électorale en Afrique subsaharienne francophone », *Politeia*, 2007, n° 12, pp. 401-434 ;
- ❖ **MOUDDOUR** (Badroum), « La fin d'un mythe : l'avènement du multipartisme en Afrique », *RJPIC*, 1992, pp. 38-45 ;
- ❖ **MOYEN** (Godefroy), « L'évolution récente de la distinction des domaines de la loi et du règlement en droit congolais », *RJPIC*, 2001, n° 2, pp. 155-164 ;
- ❖ **NACH MBACK** (Charles), « La seconde chambre dans les nouveaux parlements africains », *Revue africaine de parlementarisme et de la démocratie*, Volume 1-Numéro 1, 1999, pp. 107-134 ;
- ❖ **NAHM-TCHOUGLI** (Mipamb), « Renouveau constitutionnel et Etat de droit en Afrique de l'Ouest francophone », *La Voix de l'intégration juridique et judiciaire africaine (VIJJA)*, *Revue semestrielle de l'association ouest africaine des hautes juridictions francophones* (AOA-HJF), n° 3-4, pp. 107-143 ;
- ❖ **NATCHABA** (Ouattara Fambaré), « La succession constitutionnelle du chef de l'Etat dans les régimes africains », *Penant*, 1988, n° 796, pp. 5-42 ;
- ❖ **NATCHABA** Ouatara Fambaré, « L'observation des élections en Afrique », *Revue de la recherche juridique, Droit prospectif*, 1998, 301-325 ;
- ❖ **NKOU MVONDO** (Prosper), « La crise de la justice de l'Etat en Afrique noire francophone : études des causes du "divorce" entre la justice et les justiciables », *Penant*, 1997, pp. 208-228 ;
- ❖ **ONDO** (Télesphore), « Réflexion sur le contrôle parlementaire au Gabon », *RJPIC*, 2003, p. 303-349 ;

- ❖ **OUMAR SAKHO** (Papa), « Quelle justice pour la démocratie en Afrique ? », *Pouvoirs*/2, n° 129, pp. 57-64.
- ❖ **PAYRE** (Jean-Paul), « Pouvoirs discrétionnaires et compétences liées du Président de la République », *RDP*, 1981, pp. 1613-1644 ;
- ❖ **PILON** (Marc), « La transition togolaise dans l'impasse », *PA*, 1993, n° 59, pp. 136-141 ;
- ❖ **POKAM** (Hilaire de Prince), « La neutralité électorale en Afrique : analyse des commissions électorales en Afrique subsaharienne », *RJP*, 2006, n° 3, pp. 335-361 ;
- ❖ **QUANTIN** (Patrick), « Niger : retour sur l'analyse d'un coup d'Etat », *PA*, 1996, pp. 113-116 ;
- ❖ **QUANTIN** (Patrick), « Pour une analyse comparative des élections africaines », *PA*, 1998, n° 69, pp. 12-22.
- ❖ **RAJAONA** (Andrianaivo Ravelona), « Le juge, les urnes et la rue. Figures judiciaires et variations juridiques autour de la crise politique malgache (janvier-juin 2002) », *RJPIC*, 2003, n° 4, pp. 391-444 ;
- ❖ **RAULIN** (Arnaud de), « Le culte des chefs et la démocratie en Afrique », *RJPIC*, 2002, n° 1, pp. 83-87 ;
- ❖ **RAULIN** (Arnaud de), « Le processus de démocratisation en Afrique et au Niger : espoir ou désillusion ? », *RJPIC*, 1997, pp. 188-201 ;
- ❖ **RAYNAL** (Jean-Jacques), « Conférence nationale, Etat de droit et démocratie. Quelques réflexions à propos d'une occasion manquée », in Dominique **DARBON** et Jean du **BOIS de GAUDUSSON** (dir), *La création du droit en Afrique*, Karthala, Paris, 1997, pp. 157-175 ;
- ❖ **RAYNAL** (Jean-Jacques), « Le renouveau démocratique béninois : modèle ou mirage ? », *AC*, 1991, n° 160, pp. 3-25 ;
- ❖ **ROUSSEAU** (Dominique), « La question préjudicielle de constitutionnalité : un big bang juridictionnel ? », *RDP*, 2009, pp. 631-644 ;
- ❖ **ROUSSEAU** (Dominique), « Une résurrection : la notion de constitution », *RDP*, 1990, pp. 5-22 ;
- ❖ **SAID MOHAMED** (Saïd Hassane), « Les difficultés d'éclosion de la justice administrative en Afrique francophone : l'exemple des Comores », *RJP*, n° 1, 2009, pp. 3-26 ;
- ❖ **SALL** (Alioune), « Le bicéphalisme du pouvoir exécutif dans les régimes politiques d'Afrique noire : crises et mutations », *Penant*, 1997, n° 825, pp. 287-309 ;

- ❖ **SALL** (Alioune), « Processus démocratique et bicéphalisme du pouvoir exécutif en Afrique noire francophone : un essai de bilan », *RJPIC*, 2006, pp. 412-460 ;
- ❖ **SAUVE** (Jean-Marc), « Le Conseil des ministres », *Constitutions et pouvoir, Mélange en l'honneur de Jean-Gicquel*, Montchrestien, Paris, 2008, pp. 497-536 ;
- ❖ **SOGLO** (Christian Komi), « Les hésitations au Togo : les obstacles à la transition », in Henry ROUSSILLON, *Les nouvelles constitutions africaines : la transition démocratique*, Presse de l'Institut d'études politiques de Toulouse, Toulouse 1995, pp. 175-182.
- ❖ **SOMALI** (Franck), « Utilité et légitimité des secondes chambres dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique », *RJP*, 2009, pp. 784-803 ;
- ❖ **SUDRE** (Frédéric), « Questions préjudicielles de constitutionnalité et Convention européenne des droits de l'homme », *RDP*, 2009, pp. 671-684 ;
- ❖ **TAMBEDOU** (Malick), « De l'indépendance du pouvoir judiciaire au Sénégal », *RJP*, 2008, n° 3, pp. 271-314 ;
- ❖ **TCHIVOUNDA** (Guillaume Pambou), « Essai de synthèse sur le Premier ministre africain », *R.J.P.I.C.*, 1979, n° 33, pp. 259-283 ;
- ❖ **TOULABOR** (M. Comi), « Jeunes, violences et démocratisation au Togo », *AC*, 1996, numéro spécial, pp. 116-125 ;
- ❖ **TOULOU** (Lucien Fidèle), « La fonction présidentielle entre contraintes institutionnelles et contraintes sociales : c'est l'arbre qui cache la forêt et vice-versa », in BLANC (François-Paul), **BOIS de GAUDUSSON** (Jean du), **FALL** (Alioune), **FERAL** (François), (sous la direction de), *Le chef d'Etat en Afrique... Entre traditions, Etat de droit et transition démocratique*, Cahiers du CERJEMAF, n° 9, 2001, pp. 103-132 ;
- ❖ **TURPIN** (Dominique), « La présidence du conseil des ministres », *RDP* 1987, pp. 873-898 ;
- ❖ **VIGNON** (Yao Biova), « Réflexion sur la privatisation des entreprises publiques en Afrique », *Annale de l'université du Bénin, série Droit, Economie*, Tome XVI, 1996, pp. 139-192.
- ❖ **Von TROTHA** (Trutz), « « C'est la pagaille ». Quelques remarques sur l'élection présidentielle et son observation internationale au Togo, 1993 », *PA*, 1993, n° 52, pp. 152-159 ;
- ❖ **YONABA** (Salif), « Le Médiateur du Faso », *Penant*, 1995, n° 817, pp. 22-34 ;

IV. DOCUMENTS JURIDIQUES PAR PAYS

1. Bénin

- ❖ Loi constitutionnelle n° 90-022 du 30 juillet 1990 portant organisation des pouvoirs de la période transitoire au Bénin ;
- ❖ La constitution du 10 décembre 1990 ;
- ❖ La loi organique n°92-021 du 21 août 1992 relative à la HAAC du Bénin ;
- ❖ Règlement intérieur de 2007 de l'Assemblée nationale du Bénin ;
- ❖ La loi n° 2006-25 du 5 janvier 2007 portant code électoral en République du Bénin.

2. Niger

- ❖ L'acte fondamental n°21 du 29 octobre 1991 portant organisation des pouvoirs publics au Niger ;
- ❖ La constitution de 1999 ;
- ❖ Règlement intérieur de 2000 de l'Assemblée nationale du Niger ;
- ❖ Loi organique n° 2006-24 du 24 juillet 2006 relative au CSC au Niger ;
- ❖ La loi organique du 5 juin 1997, fixant l'organisation, le fonctionnement et la procédure suivie devant la Haute cour de justice au Niger ;
- ❖ L'ordonnance n°99-37 du 4 septembre 1999 portant code électoral de la République du Niger.

3. Togo

- ❖ L'acte n°7 du 23 août 1991 portant Loi constitutionnelle qui organisait les pouvoirs durant la période de transition au Togo ;
- ❖ La constitution togolaise du 14 octobre 1992, révisée par la loi n° 2002-029 du 31 décembre 2002 et modifiée à son article 52 alinéa 1^{er} par la loi n° 2007-008 du 07 février 2007 ;
- ❖ Règlement intérieur du 12 novembre 2007 de l'Assemblée nationale du Togo ;
- ❖ Loi organique n°2004-021 du 15 décembre 2004 relative à la HAAC au Togo ;
- ❖ La loi organique n° 96-12 du 11 décembre 1996 modifiée en 2005 relative à la CNDH ;
- ❖ Loi organique n° 2003-21 du 9 décembre 2003 portant statut, attributions du Médiateur de la République et composition, organisation et fonctionnement de ses services ;
- ❖ Loi n° 2000-007 du 5 avril 2000 portant code électoral du Togo, modifiée par loi n° 2002-001 du 13 mars 2002, la loi n° 2003-01 du 7 février 2003, la loi n° 2005-001 du 21 janvier 2005, la loi n° 2007-009 du 7 février 2007, la loi n° 2009-015 du 12 août 2009 et la loi n° 2009-018 du 29 août 2009.

TABLES DES MATIERES

AVERTISSEMENT	2
RESUME	3
DEDICACES	4
REMERCIEMENTS.....	5
SOMMAIRE.....	6
INTRUDUCTION GENERALE.....	9
PREMIERE PARTIE. L'OPTION POUR UN MODELE CONSTITUTIONNEL HYBRIDE	35
TITRE 1. L'AMBITION PARLEMENTAIRE DES MODELES CONSTITUTIONNELS DU RENOUVEAU DEMOCRATIQUE	38
<i>CHAPITRE 1. LA CONTESTATION DU POUVOIR PRESIDENTIEL PAR LE RETABLISSEMENT DU BICEPHALISME DE L'EXECUTIF.....</i>	<i>41</i>
SECTION 1. LA CREATION DU POSTE DE PREMIER MINISTRE AU MOYEN DE L'INSTITUTION DU BICEPHALISME DE L'EXECUTIF	42
§1. UN SCHEMA IMPRIMÉ LORS DES CONFERENCES NATIONALES.....	43
A. UN PREMIER MINISTRE INVESTI DE L'ESSENTIEL DU POUVOIR EXECUTIF	43
1. Les pouvoirs des Premiers ministres de transition démocratique	43
2. Le contrôle du Haut Conseil de la République	47
B. UN PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE DEPOUILLÉ DE SES PREROGATIVES.....	52
1. Une institution présidentielle passive	52
2. Des pouvoirs présidentiels actifs de fait au Togo	54
§2. UN SCHEMA CONSTITUTIONNALISÉ	57
A. LA CONSTITUTIONNALISATION DU BICEPHALISME DE L'EXECUTIF AU TOGO ET AU NIGER.....	57
1. Le bicéphalisme traditionnel.....	58
2. Le bicéphalisme moderne	59
B. LA CREATION AU BENIN D'UN POSTE DE PREMIER MINISTRE EN MARGE DE LA CONSTITUTION	62
1. L'apparition des coordonnateurs de l'action du Gouvernement	62
2. La constitutionnalité de la création du poste de Premier ministre	66
SECTION 2. L'ECHEC DU BICEPHALISME DES ANNÉES 1990.....	68
§1. LES CRISES INSTITUTIONNELLES CONSECUTIVES AU BICEPHALISME DES ANNÉES 1990	68
A. LES CRISES LIÉES A LA DESIGNATION DES PREMIERS MINISTRES	68
1. Les nominations mouvementées des Premiers ministres au Niger	68
2. Le cas du Togo : une nomination astucieuse.....	71
B. LES CRISES LIÉES A LA COHABITATION	73
1. La cohabitation difficile au Niger	73
2. La cohabitation togolaise : un duel remporté par le chef de l'Etat	77
§2. LES REFORMES CONSTITUTIONNELLES INTERVENUES	82
A. DES REFORMES TENDANT A LA SUBORDINATION DU PREMIER MINISTRE AU CHEF DE L'ETAT	82
1. Un Premier ministre au statut précaire.....	82
2. Un Premier ministre réduit aux tâches d' « intendance »	85
B. DES REFORMES IMPARFAITES	87

1. La persistance des risques de conflits au sommet de l'Etat au Togo	87
2. L'imprécision de la répartition des pouvoirs entre le chef de l'Etat et le Premier ministre au Niger.....	89
CHAPITRE 2. UNE VOLONTE DE RENFORCER LA MISSION DE CONTROLE DU PARLEMENT	92
SECTION 1. LA MULTIPLICATION DES MOYENS D'INFORMATION DU PARLEMENT	94
§1. LE CHOIX ENTRE LE MONOCAMERISME ET LE BICAMERISME.....	94
A. A L'ORIGINE, UNE OPTION MAJORITAIRE POUR LE MONOCAMERISME	94
1. Des raisons politiques : la magnificence de l'Assemblée populaire	95
2. L'influence de la forme unitaire de l'Etat	97
B. LE REGAIN DU BICAMERISME.....	98
1. Une fonction de représentation formelle	99
2. La fonction de soutien à l'exécutif.....	100
§2. LES MODALITÉS D'INFORMATION DU PARLEMENT.....	103
A. LES MOYENS INDIVIDUELS D'INFORMATION	103
1. L'information au moyen des questions écrites	103
2. Les questions orales	107
B. LES MOYENS COLLECTIFS D'INFORMATION	111
1. L'interpellation	111
2. Les Commissions d'enquêtes ou de contrôle	116
SECTION 2. L'INSTITUTION DE LA RESPONSABILITE POLITIQUE DU GOUVERNEMENT	122
§1. LES MECANISMES DE MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITE POLITIQUE DU GOUVERNEMENT.....	123
A. LE PARAGE DE L'INITIATIVE DE LA CENSURE DU GOUVERNEMENT ENTRE LE PREMIER MINISTRE ET LES PARLEMENTAIRES.....	123
1. A l'initiative du Gouvernement	123
2. A l'initiative des parlementaires.....	126
B. UNE CENSURE DU GOUVERNEMENT UTILISÉE DANS UN SENS DÉVOYÉ	128
1. La censure du Gouvernement du Premier ministre Eugène Koffi ADOBOLI : une révocation déguisée	129
2. La pratique de la responsabilité politique du Gouvernement au Niger... ..	130
§2. UNE ACTION DU GOUVERNEMENT PRESQUE INCONTROLÉE	132
A. LA DEFORMATION DES MECANISMES DE MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITE POLITIQUE DU GOUVERNEMENT	133
1. Une responsabilité mal fondée.....	133
2. Une responsabilité partiellement justifiée par le contreseing	134
B. LA SURVIVANCE DE CERTAINES FORMES DE MONOLITHISME POLITIQUE.....	136
1. Les rapports de clientélisme entre le chef de l'Etat et les parlementaires	136
2. La formation des Gouvernements d'union nationale, un retour déguisé au parti unique	139
CONCLUSION DU TITRE 1.....	143
TITRE 2. LA RESISTANCE AU PARLEMENTARISME : LA PERSISTANCE DES MECANISMES DU REGIME PRESIDENTIEL.....	144
CHAPITRE 1. L'ELECTION DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT : UN FACTEUR DE PRESIDENTIALISATION DU REGIME	146
SECTION 1. LA PROBLEMATIQUE DE LA LEGITIMITE DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE DU FAIT DE SON MODE DE DESIGNATION	147

§1. LA LEGITIMITE DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE ELU AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT.....	147
A. UNE LEGITIMITE DEMOCRATIQUE	148
1. Une légitimité fondée sur le suffrage populaire	148
2. Une illégitimité sanctionnée	150
B. UNE LEGITIMITE VARIABLE SELON LE MODE DE SCRUTIN	155
1. Une légitimité contestable en cas de scrutin majoritaire à un tour.....	155
2. Une légitimité confortable en cas de scrutin majoritaire à deux tours....	157
§2. LE REVERS DE LA LEGITIMITE : LES RISQUES D'APPROPRIATION DU POUVOIR PAR LE CHEF DE L'ETAT	159
A. LA PERSONNALISATION DU POUVOIR.....	159
1. L'onction populaire, un facteur favorisant la personnalisation du pouvoir	160
2. L'onction populaire, un facteur insuffisant à expliquer le phénomène de personnalisation du pouvoir en Afrique.....	162
B. LA PATRIMONIALISATION DU POUVOIR	165
1. L'enjeu du pouvoir : l'accès aux richesses	165
2. Un enjeu explicatif de la violence des élections présidentielles en Afrique	167
SECTION 2. LE STATUT DE LA RESPONSABILITE DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE DU FAIT DE SON MODE DE DESIGNATION	169
§1. LA CONSECRATION DU PRINCIPE DE L'IRRESPONSABILITE POLITIQUE DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE	169
A. LE FONDEMENT DE L'IRRESPONSABILITE POLITIQUE DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE	170
1. Une irresponsabilité inspirée de la tradition politique française	170
2. Une irresponsabilité partiellement fondée sur le plan juridique	171
B. LES INITIATIVES DU CONSTITUANT BENINOIS TENDANT A RELATIVISER L'IRRESPONSABILITE POLITIQUE DU CHEF DE L'ETAT	172
1. Les moyens de contrôle	173
2. Les sanctions du contrôle.....	173
§2. L'ADMISSION DE LA RESPONSABILITE PENALE DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE	175
A. LES INFRACTIONS SUSCEPTIBLES D'ENGAGER LA RESPONSABILITE PENALE DU CHEF DE L'ETAT	176
1. La multiplication des infractions au Bénin	176
2. La haute trahison, la seule infraction retenue au Niger et au Togo	178
B. LA MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITE PENALE DU CHEF DE L'ETAT	179
1. Le bénéfice du privilège de procédure	180
2. Le bénéfice du privilège de juridiction	181
CHAPITRE 2. DES MOYENS DE GOUVERNEMENT DE TYPE PRESIDENTIEL.....	185
SECTION 1. LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE : EN PRATIQUE CHEF DE L'ETAT ET CHEF DU GOUVERNEMENT	186
§1. LA NOMINATION DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT PAR LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE	187
A. LA NOMINATION DU PREMIER MINISTRE.....	187
1. Une marge de manœuvre assez réduite en cas de coalition	187

2. Les autres facteurs politiques limitant la marge de manœuvre du chef de l'Etat.....	189
B. LE CHOIX DES AUTRES MEMBRES DU GOUVERNEMENT PAR LE CHEF DE L'ETAT	191
1. Le principe de libre choix des ministres par le Président de la République	192
2. Les exigences d'un Gouvernement représentatif : un facteur de limitation de la liberté présidentielle	194
§2. LA RESPONSABILITE DU GOUVERNEMENT DEVANT LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE	197
A. LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME PRESIDENTIEL	197
1. La définition de la politique gouvernementale par le chef de l'Etat	197
2. La fausse exception nigérienne.....	199
B. LA REVOCATION DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT	200
1. La révocation discrétionnaire explicite des membres du Gouvernement au Bénin	201
2. La révocation discrétionnaire implicite au Niger et au Togo	202
SECTION 2. LA DIRECTION DE LA POLITIQUE ET DE L'ADMINISTRATION NATIONALES	203
§1. LA DIRECTION DE LA POLITIQUE NATIONALE PAR LE MONOPOLE DU POUVOIR REGLEMENTAIRE.....	204
A. L'IMPUISANCE DU CONSEIL DES MINISTRES FACE A LA PREEMINENCE PRESIDENTIELLE.....	204
1. Le conseil des ministres, en principe un cadre de limitation des pouvoirs présidentiels	205
2. Le conseil des ministres, en réalité une chambre d'enregistrement des volontés présidentielles	206
B. LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE, LE TITULAIRE EXCLUSIF DU POUVOIR REGLEMENTAIRE	208
1. Les règlements autonomes pris en temps normal	209
2. L'exercice du pouvoir réglementaire en période exceptionnelle	212
§2. LA DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE PAR LE MONOPOLE DU POUVOIR DE NOMINATION	214
A. LA NOMINATION A TOUS LES EMPLOIS CIVILS ET MILITAIRES	214
1. Nominations par décret présidentiel en conseil des ministres	214
2. Les nominations par décret simple du Président de la République	216
B. LA POLITISATION DE L'ADMINISTRATION	218
1. Les considérations politiques comme critère déterminant dans le recrutement des agents publics.....	218
2. L'allégeance politique des agents publics au chef de l'Etat.....	220
CONCLUSION DU TITRE 2.....	222
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	223
SECONDE PARTIE. LA DETERMINATION D'UN NOUVEAU MODELE CONSTITUTIONNEL	224
TITRE 1. LES DIFFICULTES DES MODELES CONSTITUTIONNELS DES ANNEES 1990 A CONTENIR LE POUVOIR PRESIDENTIEL	227
CHAPITRE 1. LA PERSISTANCE DE LA DOMINATION DES ASSEMBLEES PARLEMENTAIRES PAR LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE	229

SECTION 1. LA RECONNAISSANCE D'UN VERITABLE POUVOIR LEGISLATIF A L'EXECUTIF	230
§1. LE POUVOIR LEGISLATIF DE L'EXECUTIF EN TEMPS NORMAL	231
A. LA MAITRISE DE LA PROCEDURE LEGISLATIVE	231
1. L'hégémonie de l'exécutif dans l'initiative législative	231
2. L'inscription prioritaire des projets de loi à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale	234
B. L'INTERVENTION DU GOUVERNEMENT DANS LA FONCTION LEGISLATIVE PAR VOIE D'ORDONNANCE	236
1. Les ordonnances, une technique de législation déléguée	236
2. Les conditions d'édiction des ordonnances	237
§2. LE POUVOIR LEGISLATIF DE L'EXECUTIF EN PERIODE DE CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES	239
A. LE CADRE JURIDIQUE DE DECLenchement DES POUVOIRS DE CRISE	240
1. Les conditions de recours aux pouvoirs de crise	240
2. L'encadrement des pouvoirs de crise	242
B. LA MISE EN ŒUVRE DES POUVOIRS DE CRISE : LES CAS DU BENIN ET DU NIGER	244
1. Un recours banalisé au Bénin	244
2. Un recours arbitraire au Niger	247
SECTION 2. LES MOYENS D'ACTION DU CHEF DE L'ETAT SUR LE POUVOIR LEGISLATIF	249
§1. LES MOYENS D'ACTION SUR L'ŒUVRE LEGISLATIVE	249
A. LE VETO PRESIDENTIEL	250
1. L'option unanime pour un veto exprès altéré	250
2. L'option pour un veto de poche limité au Bénin	252
B. LE REFERENDUM D'INITIATIVE PRESIDENTIELLE, UN MOYEN DE NEUTRALISATION DU REFUS DE CONCOURS DU PARLEMENT	254
1. Les conditions de recours au référendum	255
2. Le contentieux référendaire	257
§2. L'ACTION SUR L'EXISTENCE MEME DU LEGISLATIF : LA DISSOLUTION	259
A. L'INSTITUTION D'UNE DISSOLUTION ROYALE OU PRESIDENTIELLE	260
1. Un pouvoir discrétionnaire de dissolution au profit du chef de l'Etat	260
2. La finalité de la dissolution	262
B. L'USAGE DU DROIT DE DISSOLUTION AU TOGO ET AU NIGER	263
1. La dissolution au Togo : un moyen de règlement d'une crise liée au déficit démocratique	264
2. Les dissolutions punitives ou rétorsion au Niger	266
CHAPITRE 2. VERS UNE PERENNISATION DU CHEF DE L'ETAT AU POUVOIR EN AFRIQUE	268
SECTION 1. LES MOYENS JURIDIQUES	269
§1. LA SUPPRESSION DE LA CLAUSE DE LIMITATION DU NOMBRE DE MANDATS PRESIDENTIELS	270
A. UNE CLAUSE A VERTU REPUBLICAINE	270
1. La promotion du renouvellement des gouvernants	271
2. La promotion de la moralisation de la vie politique	274
B. UNE CLAUSE REMISE EN CAUSE	275
1. Les prétextes en faveur de la non-limitation des mandats présidentiels	275

2. Les raisons réelles : La conservation des privilèges liés à la fonction présidentielle.....	278
§2. LES CONDITIONS D'ELIGIBILITE TAILLÉES SUR MESURE.....	280
A. LA CONDITION DE LIMITE D'AGE AU BENIN.....	281
1. Une condition controversée	281
2- Une condition visant à écarter les anciens chefs d'Etat béninois	282
B. LA CONDITION DE RESIDENCE AU TOGO	284
1. Une condition introduite à la suite d'une révision constitutionnelle	284
2. Une condition ciblée	286
SECTION 2. LA TENDANCE AU CONTROLE DES ORGANES DE GESTION DES ELECTIONS PAR LE POUVOIR	287
§1. LA TENDANCE AU CONTROLE DES COMMISSIONS ELECTORALES.....	288
A. L'INDEPENDANCE AFFIRMEE DES COMMISSIONS ELECTORALES	288
1. L'enjeu de l'indépendance : crédibiliser la compétition électorale.....	288
2. Une indépendance recherchée vis-à-vis du pouvoir exécutif.....	290
B. L'INDEPENDANCE INTROUVABLE DES COMMISSIONS ELECTORALES.....	293
1. Le contrôle des commissions électorales au moyen de leur composition	293
2. Le dessaisissement arbitraire des commissions électorales par le pouvoir	296
§2. LES LIMITES DU CONTENTIEUX DES ELECTIONS PRESIDENTIELLES	298
A. L'ŒUVRE DU JUGE ELECTORAL, UNE ŒUVRE INSATISFAISANTE.....	298
1. L'efficacité limitée du contentieux des opérations préliminaires	299
2. La jurisprudence constante du contentieux des résultats : la validation.	305
B. L'ATTITUDE COMPLAISANTE DE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE A L'EGARD DES <i>HOLD-UP</i> ELECTORAUX.....	310
1. Des efforts de la communauté internationale tendant à lutter contre les <i>hold-up</i> électoraux	311
2. Des efforts encore insuffisants	314
CONCLUSION DU TITRE 1.....	317
TITRE 2. PLAIDOYER POUR UN REGIME PRESIDENTIEL REPENSÉ	318
CHAPITRE 1. UN POUVOIR EXECUTIF MONOCEPHALE REPENSÉ.....	321
SECTION 1. LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE, CHEF DE L'EXECUTIF	322
§1. LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE, CHEF DE L'ETAT.....	323
A. LA REVISION DU STATUT DU CHEF DE L'ETAT.....	323
1. Le maintien de la désignation populaire du chef de l'Etat assortie d'une refonte des conditions d'éligibilité	323
2. La réforme du mandat présidentiel	325
B. LA REDUCTION DE CERTAINS POUVOIRS LIÉS AU STATUT DE CHEF D'ETAT...	327
1. Des pouvoirs attachés à la promulgation des lois.....	327
2. Des pouvoirs dits nouveaux du chef de l'Etat	329
§2. LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE, CHEF DU GOUVERNEMENT	331
A. FAIRE DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE LE MAITRE INCONTESTÉ DE LA COMPOSITION DU GOUVERNEMENT.....	331
1. Reconnaître au Président de la République un pouvoir discrétionnaire explicite de nomination des membres du Gouvernement	331

2. Instituer la responsabilité explicite des membres du Gouvernement devant le chef de l'Etat	332
B. CONFIER LA DETERMINATION DE LA POLITIQUE DE LA NATION AU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE	334
1. Le Président de la République, artisan de la politique de la nation	334
2. Maintenir le pouvoir réglementaire du Président de la République	335
SECTION 2. ENVISAGER DES RAPPORTS NOUVEAUX ENTRE LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE ET LE PARLEMENT	336
§1. RENFORCER LA COLLABORATION DES POUVOIRS	337
A. MAINTENIR L'INTERVENTION DU PRESIDENT DE REPUBLIQUE DANS LE DOMAINE LEGISLATIF	337
1. Reconduire la participation du Président de la République à l'initiative des lois	337
2. Envisager un partage équitable de l'ordre du jour du Parlement	338
B. INSTITUER UN PARTAGE DES POUVOIRS DE NOMINATION	340
1. Reconduire les pouvoirs de nomination du Président de la République	340
2. Soumettre ces nominations à l'approbation parlementaire	341
§2. RENFORCER LA POSITION DU PARLEMENT FACE AU CHEF DE L'ETAT	342
A. INSTITUER UN CONTROLE LIMITE DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT PRESIDENTIEL	342
1. Les moyens de contrôle parlementaire	342
2. Les limites du contrôle : l'impossible renversement du Gouvernement présidentiel	344
B. SUPPRIMER LA DISSOLUTION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE	345
1. Une suppression s'inscrivant dans la logique du régime présidentiel envisagé	346
2. Une suppression visant à équilibrer les pouvoirs	346
CHAPITRE 2. RENFORCER LE STATUT DES ORGANES DE CONTREPOUVOIR	348
§1. LES JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES	350
A. REVOIR LE STATUT DES MEMBRES DE LA JURIDICTION CONSTITUTIONNELLE	351
1. La révision des modalités de désignation des membres de la Cour constitutionnelle	351
2. Renforcer le statut des membres de la Cour constitutionnelle	354
B. ELARGIR LA SAISINE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE	356
1. Maintenir le dédoublement du mode de contrôle	357
2. La nécessité de généraliser l'option béninoise d'initiative populaire	360
§2. LES JURIDICTIONS CLASSIQUES	363
A. CREER UNE JURIDICTION ADMINISTRATIVE AUTONOME	363
1. L'importance de la justice administrative dans la construction de l'Etat de droit	363
2. Instituer un juge spécial en matière administrative	366
B. RENFORCER L'INDEPENDANCE DU JUGE JUDICIAIRE	368
1. Une indépendance affirmée	368
2. Une indépendance à renforcer par la réforme du CSM	371
SECTION 2. RENFORCER LE STATUT DES AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES	374

§1. LES AAI TENDANT A CONSOLIDER LA DEMOCRATIE.....	375
A. REFORMER LES COMMISSIONS ELECTORALES.....	375
1. Constitutionnaliser et rendre permanentes les commissions électorales.....	376
2. Dépolitiser les commissions électorales en les professionnalisant.....	378
B. RENFORCER LE STATUT DES ORGANES DE REGULATION DES MEDIAS.....	380
1. Les attributions des organes de régulation des médias.....	380
2. Revoir les modalités de désignation des membres des autorités de régulation des médias.....	385
§2. LES AAI TENDANT AU RENFORCEMENT DE L'ETAT DE DROIT	387
A. LA COMMISSION NATIONALE DES DROITS DE L'HOMME : LE CAS DU TOGO.....	387
1. Les attributions de la CNDH	388
2. Soustraire la désignation des membres de la CNDH à l'élection du Parlement	390
B. LE MEDiateur DE LA REPUBLIQUE : LE CAS DU TOGO	392
1. Les attributions du Médiateur de la République	392
2. Réviser le statut du Médiateur de la République	395
CONCLUSION DU TITRE 2	397
CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE	398
CONCLUSION GENERALE	399
ANNEXES	408
INDEX.....	418
BIBLIOGRAPHIE	421
TABLES DES MATIERES	438